

**IMPLEMENTASI PERBUP NO 6 TAHUN 2015 DALAM PENERTIBAN
TEMPAT HIBURAN DITINJAU DARI SIYASAH SYAR'YAH
(Studi Kasus di Kota Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal)**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi persyaratan
Dalam memperoleh gelar Sarjana (S1) Dalam Hukum
Pada jurusan Siyasa UIN-SU

Oleh:

IMAM BUKHORI

23153055



**FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SUMATERA UTARA
MEDAN
2020 M/1441H**

**IMPLEMENTASI PERBUP NO 6 TAHUN 2015 DALAM PENERTIBAN
TEMPAT HIBURAN DITINJAU DARI SIYASAH SYAR'YAH
(Studi Kasus di Kota Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal)**

SKRIPSI

Oleh:

IMAM BUKHORI
23153055

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Zulkarnain, MA
NIP. 19620619 199203 1 002

Deasy Yunita Siregar
NIP. 19830610 200912 2 002

Mengetahui:
Kepala Jurusan SiyasaH (SYH)
Fak.Syari'ah dan Hukum UIN-SU

Fatimah, S.Ag, M.A
NIP. 19710320 199703 2 003

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Imam Bukhori
Nim : 23153055
Fakultas / Jurusan : Syari'ah dan Hukum / Siyasah
Judul Skripsi : **Implementasi PERBUP No 6 Tahun 2015 Dalam
Penertiban Tempat Hiburan ditinjau dari Siyasah
Syar'iyah (Studi Kasus di Kota Panyabungan
Kabupaten Mandailing Natal)**

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa judul skripsi di atas adalah benar/asli karya saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang disebutkan sumbernya, saya bersedia menerima segala konsekuensinya bila pernyataan saya ini tidak benar.

Demikian surat pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya. Atas perhatiannya Bapak/Ibu saya ucapkan terima kasih.

Medan, 21 Juli 2020
Yang membuat pernyataan

IMAM BUKHORI
NIM: 23153055

IKHTISAR

Imam Bukhori. 23153055. “Implementasi Perbup No 6 Tahun 2015 Dalam Penertiban Tempat Hiburan Ditinjau Dari Siyasah Syar’iyah (Studi Kasus Di Kota Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal)” Tahun 2020. Program Studi Siyasah Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara. Pembimbing I Dr. Zulkarnaen, MA, pembimbing II Deasy Yunita Siregar, M.Pd.

Key Word: Implementasi. Penertiban. Tempat Hiburan

Penelitian ini dilatarbelakangi banyaknya tempat hiburan di kota Panyabungan yang secara langsung mengganggu ketertiban masyarakat umum. Perbup 6 Tahun 2015 merupakan aturan dalam penertiban tempat hiburan tersebut. Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui implementasi PerBup tersebut serta faktor penghambat dan pendukungnya dalam penertiban tempat hiburan di Panyabungan ditinjau dari Siyasah Syar’iyah. Penelitian ini merupakan penelitian lapangan, teknik analisis penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penertiban tempat hiburan di Panyabungan dilakukan oleh SatPol PP berdasarkan Perbup No. 6 Tahun 2015 dengan berpedoman pada azas desentralisasi meliputi jam operasional, kondisi tempat, makanan dan minuman yang dilarang, wanita pemandu dan pengunjung. Perbup No 6 tahun 2015 sudah sesuai dengan Konsep siyasah syar’iyah, namun implementasinya belum optimal karena terdapat beberapa penghambat. Maka dari itu perlu dilakukan peningkatan dalam proses pengawasan dan penertiban tempat hiburan demi terwujudnya ketertiban masyarakat umum di kota Panyabungan.

KATA PENGANTAR

بسم الله الرحمن الرحيم

Puji syukur penulis persembahkan ke hadirat Allah Swt. atas nikmat, taufik dan hidayah yang dianugerahkan-Nya kepada penulis, sehingga Skripsi ini dapat diselesaikan. Shalawat dan salam penulis sampaikan kepada Nabi Muhammad Saw. yang telah membawa petunjuk dan jalan kebenaran untuk mencapai kebahagiaan hidup di dunia dan di akhirat.

Dalam rangka melengkapi tugas-tugas dan syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Prodi Siyasah Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan, penulis menyusun Skripsi berjudul:

IMPLEMENTASI PERBUP NO 6 TAHUN 2015 DALAM PENERTIBAN TEMPAT HIBURAN DITINJAU DARI SIYASAH SYAR'IIYAH (STUDI KASUS DI KOTA PANYABUNGAN KABUPATEN MANDAILING NATAL).

1. Bapak Prof. Dr. Saidurrahman MA sebagai rektor UIN SU dan Bapak Dr. Zulham, MA sebagai Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN SU, serta para pembantu Dekan (Dekan I, II, Dan III).
2. Ibu Fatimah, M.A sebagai K.a Jurusan Siyasah yang selalu memberikan dorongan, dukungan dan motivasi untuk segera menyelesaikan skripsi ini. Begitu juga kepada sekjur Siyasah dan seluruh Setap jurusan yang

membantu penulis dalam pengurusan administrasi dalam proses penyelesaian kuliah dan Skripsi ini.

3. Bapak. Dr. Zulkarnain, MA sebagai pembimbing I dan Ibu Deasy Yunita Siregar, M. Pd sebagai pembimbing II yang telah menyempatkan diri di sela-sela jadwal yang padat untuk berbagi ilmu, memberikan koreksi dan arahan, kritikan, dan saran serta membimbing penulis dalam penyelesaian skripsi ini.
4. Kepada kedua orang Tua Zulkifli Nasution dan Nur habibah yang telah melahirkan, mendidik, membesarkan serta selalu mendoakan penulis. Terima kasih ayah terima kasih Ibu jasa-jasamu tidak akan pernah bisa terhitung. Pencapaian ini merupakan salah satu bukti bahwa dan pengabdian penulis kepada orang tua meskipun ini masih jauh dari kata sempurna. Semoga dengan pencapaian ini penulis bisa meningkatkan bakti dan kasih sayang kepada kedua orang tua penulis. Dan semoga Tuhan memberikan ampunan dan lindungan-Nya.
5. Ummu Khoiriah Nasution selaku kakak kandung, Selanjutnya kepada adik kandung Muhammad Alawi, Muhammad Ilyas, Muhammad Nawawi dan Wahdika Muhammad yang selalu memberi semangat dan dorongan kepada penulis hingga penulis bisa menyelesaikan Skripsi ini.
6. Seluruh Dosen-dosen di lingkungan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum UIN Sumatera Utara yang dengan ikhlas telah memberikan ilmunya selama dalam proses perkuliahan.

Medan, 21 Juli 2020
Penulis

IMAM BUKHORI
23153055

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN	i
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI.....	ii
IKHTISAR	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
DAFTAR ISI	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan Penelitian	14
D. Manfaat Penelitian.....	15
E. Landasan Teori.....	15
F. Metodologi Penelitian	21
G. Sistematika Pembahasan.....	25

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Ketertiban umum.....	27
1. Pengertian ketertiban umum	28
2. Fungsi dan tujuan ketertiban Umum	32
3. Penyelenggaraan Ketertiban Umum Menurut Peraturan Daerah.....	33
4. Dasar Hukum Penyelenggaraan ketertiban Umum	34
B. Ketertiban Umum Perspektif Hukum Islam	35
C. Implementasi Kebijakan Publik	38

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG LOKASIPENELITIAN

A. Sejarah Kota Panyabungan	43
B. Letak Geografis Kota Panyabungan.....	46
C. Situasi Sosial kecamatan Panyabungan.....	47

1. Kependudukan.....	47
2. Pendidikan.....	48
3. Ekonomi.....	50
4. Agama.....	51
5. Adat dan budaya.....	52
D. Keberadaan Tempat Hiburan di Kota Panyabungan	55

BAB IV IMPLEMENTASI PERBUP MADINA NO. 6 THUN 2015 DALAM PENERTIBAN TEMPAT HIBURAN DITINJAU DARI SIYASAH SYAR'YAH

A. Penertiban Tempat Hiburan di Kota Panyabungan Berdasarkan Perbup No. 6 Thn 2015	62
B. Implementasi Perbup Madina No. 6 Thn 2015 dalam Penertiban Tempat Hiburan	68
C. Factor-faktor Yang Menghambat Pengawasan tempat Hiburan di Kab. Mandailing Natal.....	77
D. Tinjauan Siyasah Syar'iyah Terhadap Implementasi Perbup Madina No. 6 Thn 2015 dalam Penertiban Tempat Hiburan.....	79

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	91
B. Saran	92

DAFTAR PUSTAKA.....

LAMPIRAN

1. Biodata Penulis
2. Surat Reseach dari Satpol PP Kabupaten Mandailing Natal
3. Daftar Quistioner
4. Foto/ dokumentasi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan manusia adalah kehidupan yang pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari hukum. Hukum mempunyai peran penting dalam upaya mewujudkan keadaan yang memungkinkan manusia merasa aman, hidup dengan damai dan terjaga setiap hak dan eksistensinya. Sebagaimana tujuan bernegara bangsa Indonesia yang tercantum dalam pembukaan UU 1945 alinea keempat telah ditetapkan bahwa negara “melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”¹

Indonesia sebagai negara hukum (*rechstaat*), yang mana hukum didudukkan dalam tingkat tertinggi pada setiap menjalankan kehidupan bernegara dan bermasyarakat, sehingga tujuan hakiki dari hukum bisa tercapai seperti keadilan, kepastian dan ketertiban. Secara normatif hukum mempunyai cita-cita indah namun di dalam implementasinya hukum selalu menjadi mimpi buruk dan bahkan bencana bagi masyarakat. Tujuan negara sebagaimana tercantum pada pembukaan UUD 1945 tersebut mencerminkan tipe negara hukum kesejahteraan (*Welfare State*).²

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia ke empat.

² Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2016), h.16.

Teori negara hukum kesejahteraan merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Negara hukum (*rechtsstaat*) ialah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaannya dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. Sedangkan konsep negara kesejahteraan adalah negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat, tetapi pemikul utama tanggungjawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.³

Perubahan sosial yang didorong oleh kemajuan teknologi informasi komunikasi tentunya menimbulkan berbagai dampak dari krisis yang menuntut terbukanya reformasi di seluruh aspek kehidupan bangsa. Salah satunya adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten/kota agar terwujud suatu Indonesia baru, Indonesia yang lebih demokratis, lebih adil, dan lebih sejahtera. Hal ini wajar karena intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga menimbulkan berbagai masalah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Dalam rangka otonomi daerah di mana kewenangan cenderung dimiliki oleh kabupaten/kota, harapan dan tuntutan masyarakat tentang keadilan dalam penyelenggaraan kehidupan ekonomi, politik, sosial, budaya, penegakan hukum, dan penghargaan atas hak asasi manusia tidak bisa ditawar-tawar.⁴

³*Ibid.*,

⁴Sadu Wasistiono, 2001. *Kapita Selekta Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alqa Print, 2001), h 71

Dalam rangka menampung aspirasi masyarakat, maka otonomi daerah merupakan salah satu upaya strategis yang memerlukan pemikiran yang matang, mendasar, berdimensi jauh ke depan. Pemikiran itu kemudian dirumuskan dalam kebijakan otonomi daerah yang sifatnya menyeluruh dan dilandasi prinsip-prinsip dasar demokrasi, kesetaraan, dan keadilan disertai oleh kesadaran akan keanekaragaman/ kemajemukan,⁵ Untuk dapat melaksanakan otonomi daerah diperlukan perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dari sentralisasi pemerintahan bergeser ke arah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Hal ini telah terwujud dengan ditetapkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan dasar dari pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan Pasal 14 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah juga semakin luas, termasuk di dalamnya perencanaan dan pengendalian pembangunan dan juga penyelenggaraan ketertiban dan ketentraman masyarakat.⁶ Dengan pengembangan pembangunan daerah, diharapkan dapat menciptakan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera. Akan tetapi dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintah daerah juga harus memperhatikan keteraturan dan ketertiban daerahnya agar tercipta kondisi yang nyaman bagi seluruh masyarakat.⁷

⁵ H. A. W Widjaja, *Otonomi Daerah* (Jakarta: Logos, 2014), h. 99.

⁶ Lihat Pasal 14 UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

⁷Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Prenada Media, Jakarta: 2005,), h.149.

Mandailing Natal adalah salah satu dari sekian banyak daerah di Indonesia yang berstatus kabupaten yang berada di Provinsi Sumatera Utara. Sebagaimana dari amanah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah daerah selaku penyelenggara pemerintahan di daerah dapat melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu sesuai dengan tugas dan fungsinya, Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal harus bisa melaksanakan pelayanan-pelayanan dalam rangka menjalankan otonomi daerah untuk mengatur pemerintahan di daerah sebaik-baiknya. Proses pemberian pelayanan yang baik tersebut bisa berwujud dalam kebijakan-kebijakan yang sesuai dengan aspirasi rakyat. Supaya kebijakan itu berpihak kepada rakyat maka rakyat harus di ikutsertakan dalam proses pembuatan kebijakan publik.

Sebagai sebuah daerah Kabupaten yang mengalami perkembangan, Mandailing Natal mempunyai banyak objek wisata yang dapat memberikan dampak yang positif maupun negatif terhadap pemerintah daerah. Sebagai salah satu daerah berkembang, Kabupaten Mandailing Natal khususnya di Kota Panyabungan berkembang berbagai usaha dan bisnis seperti perhotelan, restoran, kafetaria, tempat hiburan seperti Karaoke, kafe-kafe remang-remang, panti pijat dan lain sebagainya.

Di sisi lain semakin menjamurnya hotel, restoran dan kafe di Mandailing Natal secara langsung akan memberikan pemasukan terhadap kas daerah dari hasil pajak hotel, restoran, dan kafe. Tetapi di sisi lain menimbulkan permasalahan, karena ternyata hotel dan kafe-kafe serta panti pijat merupakan tempat yang

biasanya dijadikan sebagai tempat pelacuran seperti hotel yang terdapat disepanjang Jalan Lintas Timur, kafe-kafe di daerah Saba Purba, kafe Rambutan, tempat karaoke dan lain sebagainya yang dapat mengganggu keamanan dan ketertiban masyarakat.

Di satu sisi Mandailing Natal merupakan kabupaten terbanyak jumlah pondok pesantren yang ada di provinsi Sumatera Utara. Bahkan banyak Penelitian yang menjelaskan bahwa Mandailing Natal merupakan serambi Mekkahnya Sumatera Utara.⁸ Seharusnya dengan kondisi yang kental dengan agama, terlebih kondisi Mandailing Natal ditunjang oleh sebuah visi pemerintahan yang agamis yaitu *Negeri Beradat Taat beribadat*, Kabupaten Mandailing Natal harus terbebas dari penyakit sosial khususnya pelacuran dan tempat hiburan yang dapat menimbulkan efek negatif dan mengancam ketahanan masyarakat.

Dalam rangka menjawab probelamtika ini pemerintah Mandailing Natal Telah menerbitkan Peraturan daerah No 4 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum dan Peraturan Bupati No 6 Tahun 2015 Tentang Ketentuan Pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum Di Wilayah Kabupaten Mandailing Natal. Dalam aturan tersebut telah ditetapkan bahwa tujuan peraturan tersebut adalah sebagaimana dijelaskan dalam pasal 3 bahwa Peraturan ini dimaksudkan sebagai acuan untuk mewujudkan koordinasi, integrasi, sinkronisasi

⁸ Salah satu penelitian yang dimaksud adalah Penelitian Nur ahmad Fadil Lubis DKK, *Jaringan Ulama Sumatera Utara*, Penelitian Institut Agama Islam Negeri Sumatera Utara, (Medan: tidak diterbitkan, 2015.), h. 84.

dan implikasi dalam memelihara ketenteraman dan ketertiban umum serta penegakan peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya.⁹

Selanjutnya dijelaskan bahwa Sasaran pelaksanaan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum sebagaimana dijelaskan dalam pasal 6 huruf a dijelaskan penertiban, pencegahan dan pemberantasan penyakit masyarakat, antara lain: prostitusi/perzinahan, perjudian, minuman keras (alkohol), narkoba/obat-obat terlarang, pornografi dan pornoaksi. Selanjutnya pada huruf J dijelaskan bahwa penertiban pertunjukan dan tempat hiburan serta sarana hiburan, dan huruf L penertiban hotel (penginapan/losmen) dan obyek wisata.

Dengan penjelasan Pasal 6 tersebut di atas dapat diketahui bahwa sasaran PERBUP No 6 tahun 2015 adalah penertiban prostitusi, perjudian, minuman keras, pornografi/ pornoaksi, tempat hiburan, karaoke dan perhotelan.

Pada Juli 2018 Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal menutup tempat dan kegiatan operasional hotel Rafiq.¹⁰ Dasar hukum penutupan rafiq Hotel adalah Perda Madina nomor 4 tahun 2010 tentang Ketertiban Umum, Perbup Bupati nomor 6 tahun 2015 tentang Ketentuan Pokok Pelaksanaan Ketertiban Umum, surat Bupati Madina nomor 019.6/2128/Tupim/2018 tanggal 20 Juli 2018 perihal Surat Perintah Penutupan/Pencabutan Izin Usaha dan Penghentian Operasional Hotel Rafiq. Ka Satpol PP Mandailing Natal, Ahmad Duroni

⁹ Pasal 3 Peraturan Bupati Mandailing Natal Nomor 6 Tahun 2015.

¹⁰ Penutupan untuk umum, tamu dan pengunjung ini berdasarkan UU nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata, Perda nomor 7 tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit masyarakat yakni prostitusi, pornografi, pornoaksi/perzinahan. Dikutif dari: <https://sumut.antaranews.com/berita/178574/pemkab-madina-tutup-hotel-rafiq>.

mengatakan, pemberhentian operasional ini dilakukan selain sering melanggar Perda tentang Pencegahan dan Pencegahan Penyakit Masyarakat.¹¹

Islam sebagai agama yang sempurna memberikan pedoman hidup pada umat manusia yang mencakup aspek-aspek aqidah, ibadah, akhlak dan sosial.¹² Islam menetapkan berbagai aturan dalam membangun tatanan kehidupan sosial, aturan tersebut bertujuan untuk melindungi hak setiap individu masyarakat, sehingga dalam menjalani kehidupan bermasyarakat tidak diperbolehkan melakukan sebuah kegiatan yang dapat mengganggu hak orang lain yang dapat menimbulkan kemudharatan bagi sesama manusia.¹³ Dalam al-Qur'an Allah berfirman dalam Surat Yunus ayat 23 yang berbunyi:

فَلَمَّا أَنْجَلَهُمْ إِذَا هُمْ يَبْعُونَ فِي الْأَرْضِ بِغَيْرِ الْحَقِّ يَأْتِيهَا النَّاسُ إِنَّمَا بَعَيْتُمْ عَلَى أَنْفُسِكُمْ مَتَاعَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا ثُمَّ إِلَيْنَا مَرْجِعُكُمْ فَنُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ۚ

Artinya: Maka tatkala Allah menyelamatkan mereka, tiba-tiba mereka membuat kezaliman di muka bumi tanpa (alasan) yang benar. Hai manusia, sesungguhnya (bencana) kezalimanmu akan menimpa dirimu sendiri, (hasil kezalimanmu) itu hanyalah kenikmatan hidup duniawi, kemudian kepada Kami-lah kembalimu, lalu Kami kabarkan kepadamu apa yang telah kamu kerjakan.

Dari ayat tersebut bisa diketahui bahwa berbuat zalim dan saling menzalimi merupakan perbuatan yang dilarang Agama, sehingga dengan demikian melakukan sebuah kegiatan yang dapat mengganggu masyarakat ketertiban masyarakat merupakan perbuatan menzalimi hak orang lain dan Allah

¹¹<https://sumut.antaranews.com/berita/178574/pemkab-madina-tutup-hotel-rafiq> diakses pada September 2019.

¹² Ali Yafi, *Menggagas Fiqh Sosial*, cet. ke-2 (Bandung: Mizan, 1994), h. 4.

¹³ Ismail Nawawi, *Fikih Muamalah Klasik dan Kontemporer: Hukum Perjanjian, Ekonomi, Bisnis, dan Sosial*, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012), h. 4

meninmpkan kezaliman terhadap orang yang berbuat kezaliman.

Dalam hadis rasul juga melarang melakukan sebuah perbuatan yang mendatangkan kemudharatan baik bagi diri sendiri maupun kepada orang lain.

Rasul bersabda:

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ سَعْدُ بْنُ سِنَانَ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ.

Artinya: *Dari abi Sa'id Sa'ad bin Sinan al-Khudri ra berkata, sesungguhnya*

rasul SAW bersabda tidak boleh membahayakan diri sendiri maupun

orang lain. (HR Imam Ahmad).¹⁴

Djazuli menjelaskan bahwa yang dimaksudkan dengan kata *al-dharar* dengan adalah bagimu ada manfaat tapi bagi tetanggamu ada mudarat. Dan kata *dhirar* diartikan dengan "bagimu tidak ada manfaatnya dan bagi orang lain (tetangga) memudaratkan. Dengan demikian jelaslah bahwa melakukan sebuah kegiatan yang dapat mengganggu masyarakat merupakan perbuatan yang dilarang agama.

Secara politik, Peraturan Daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah (Pemda) merupakan upaya menjamin kepastian hukum, menciptakan, serta memelihara ketentraman dan ketertiban umum. Penegakan Perda merupakan wujud awal dari terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal ini sesuai dengan prinsip politik Islam sebagaimana dijelaskan oleh Imam al-Mawardi dlam kitabnya *Ahkam al-Sulthaniyah*:

الإمامة موضوعة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا¹⁵

¹⁴ Muhammad Nashiruddin al-Albani. Kitab *al-Jami' ash-Shaghir* , Hadis No. 9899 (Beirut: Dar al-Fikri, 1999), h. 364.

Artinya: *Pemimpin menempati posisi kenabian dalam urusan agama dan urusan kepentingan (siyasah) dunia.*

Pernyataan singkat al-Mawardi di atas mengisyaratkan bahwa pemimpin merupakan pengganti nabi yang wajib mengurus urusan agama dan urusan kepentingan keduaniaan umat, dengan demikian pemimpin diharuskan melakukan upaya untuk menjamin keamanan sehingga masyarakat terhindar dari segala ancaman dan juga diharuskan melakukan upaya untuk mewujudkan ketertiban umum sehingga masyarakat merasa aman dan tentram.

Para ulama telah merumuskan kaidah dalam politik bahwa segala kebijakan dan tindakan pemimpin harus memberi kemaslahatan kepada rakyat. Hal tersebut sesuai dengan kaidah

تَصَرُّفُ الْإِمَامِ عَلَى الرَّعِيَةِ مَنُوطٌ بِالصَّلَاحِ¹⁶

Artinya: *Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan”*

Ahmad Djazuli menjelaskan Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijaksanaan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah ia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat.¹⁷

¹⁵ Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah* (Jeddah, Dar al-Fikr, t.th), h. 2

¹⁶ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Islam (kaidah-kaidah hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang praktis)*, (Jakarta: Kencana, 2007), h.147.

¹⁷ *Ibid.*,

Selain itu berdasarkan kaidah ini pula, seorang pemimpin dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan terhadap sesuatu yang berhubungan dengan rakyat, tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip syari'at Islam.¹⁸

Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut termasuk upaya menjaga ketertiban umum dan penertiban tempat hiburan, jika ketertiban umum dilanggar, maka akan berakibat kepada rakyat berupa efek negative/ *mafsadat*. Dengan demikian untuk menjamin keamanan masyarakat dan menghindarkan masyarakat dari kemafsadatan, pemimpin wajib memiliki kebijakan. Setiap kebijakan yang *mashlahah* dan bermanfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai/dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan *mafsadah* dan memudaratkan terhadap rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijaui.¹⁹

Maka berdasarkan uraian di atas, sudah seharusnya pemerintah kabupaten Mandailing Natal lebih serius melaksanakan tugasnya sesuai dengan PERBUP No 6 Tahun 2015 tentang penertiban Tempat Hiburan. Tugas tersebut tidak hanya dilaksanakan, tetapi juga dilakukan evaluasi dan kajian mendalam, sehingga penertiban tempat hiburan dapat dilakukan dengan baik dan efisien.

Selanjutnya dalam melaksanakan tugas sesuai dengan PerBup no 06 Tahun 2015 untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban umum, pemerintah memerlukan suatu kemampuan untuk menangani berbagai pelanggaran-pelanggaran ketertiban umum. Dalam rangka penegakkan Perda, unsur utama

¹⁸ *Ibid.*,

¹⁹ *Ibid.*, 175

sebagai pelaksana di lapangan adalah Pemda. Dalam hal ini kewenangan tersebut diemban oleh Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP). Satpol PP mempunyai tugas membantu Kepala Daerah untuk menciptakan suatu kondisi daerah yang tenteram, tertib, dan teratur sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar dan masyarakat dapat melakukan kegiatannya dengan aman. Oleh karena itu, di samping menegakkan Perda, Satpol PP juga dituntut untuk menegakan kebijakan Pemda lainnya, yaitu peraturan Kepala Daerah.

Memang dirasakan oleh berbagai kalangan bahwa suatu Perda yang sudah diberlakukan tidak pernah disosialisasikan oleh Pemda bersama aparat kepolisian atau instansi terkait, sehingga pemahaman masyarakat akan pentingnya Perda ini amat dangkal. Namun di lain pihak, penegakkan peraturan tidak memberikan rasa dan kesan keadilan bagi masyarakat. Aparat kadang kala melakukan tindakan setelah pelanggaran tersebut sudah terakumulasi, sehingga dalam penegakannya memerlukan tenaga, biaya, dan pikiran yang cukup berat. Banyak pelanggaran-pelanggaran yang dihadapi oleh Satpol PP dan banyak juga resiko yang dihadapi dalam penegakkan Perda. Bahkan pelanggaran-pelanggaran tersebut ada juga yang berpotensi besar terhadap timbulnya masalah yang lebih serius yang bisa membahayakan kepentingan masyarakat luas/kepentingan umum.

Untuk memenuhi harapan masyarakat atas upaya perlindungan dan ketertiban, merupakan tantangan tersendiri bagi kelembagaan, khususnya Satpol PP itu sendiri dalam memenuhi tugas pokok dan fungsinya. Di mana perlu didukung oleh kualitas sumber daya optimal, anggaran operasional, dan sarana prasarana Satpol PP yang memadai. Sumber daya manusia, anggaran operasional,

dan sarana prasarana aparat memiliki sisi lemah terutama berkenaan dengan kemampuan skill dan manajerial, khususnya pemahaman pendalaman pengetahuan indikator aspek hukum dalam menjalankan tugas-tugas di lapangan. Ketersediaan sumber daya manusia yang maksimal belum dapat dipenuhi dalam sistem perekrutan aparat. Belum adanya standar layanan minimal sampai dengan saat ini menyulitkan ruang gerak petugas Satpol PP. Sistem tata kerja kelembagaan yang ada masih belum sinergis dari hulu hingga hilir, di mana menempatkan petugas Satpol PP sebagai ujung tombak dalam menyelesaikan suatu permasalahan pada sisi hilirnya, tanpa pelibatan proses sejak awal.

Masalah selanjutnya dan yang lebih penting adalah fakta dimana tempat hiburan khususnya hiburan malam seperti kafe-kafe yang diduga merupakan tempat pelacuran masih banyak terdapat disekitar kota Panyabungan, meskipun Perbup telah ada dan telah dilaksanakan namun pelaksanaan itu masih menghadapi sejumlah hambatan. Maka dari itu penulis merasa tertarik untuk mengkaji bagaimana sebenarnya implemntasi PerBup Madina No 6 Tahun 2015 tentang pelaksanaan keamanan dan ketertiban umum khususnya dalam masalah penertiban tempat hiburan jenis kafe yang ada di Kota Panyabungan.

Selain permasalahan tersebut di atas, ada beberapa hal yang membuat peneliti tertarik dalam melaksanakan penelitian ini. *Pertama* Kabupaten Mandailing Natal merupakan kabupaten yang religus dan merupakan Kab/Kota terbnayak Pondok pesantren se sumatera utara, bahkan pesantren terbesar dan tertua di pulau Sumatera terdapat di Kab Mandailing Natal, seharusnya kondisi ini membuat kota Panyabungan sebagai kota yang relegius namun kenyataan terbalik

banyak terdapat tempat-tempat hiburan. *Kedua* rasa prihatin dan tanggung jawab moral terhadap kondisi kota Panyabungan terlebih peneliti berasal dari daerah kab. Mandailing Natal meskipun tidak berdomisili di Kota Panyabungan. Sebagai putra daerah peneliti ingin memberikan sumbang saran kepada pemerintah Kab. Mandailing Natal dalam pemeliharaan keamanan dan ketertiban umum demi terwujudkan Mandailing Natal sebagai tanah beradat taat beribadat sesuai dengan motto Pemkab Mandailing Natal.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas maka penelitian ini dilakukan dalam bentuk Skripsi dengan judul: **Implementasi PERBUP No 6 Tahun 2015 Dalam Penertiban Tempat Hiburan ditinjau dari Siyasah Syar'iyah (Studi Kasus di Kota Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal).**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana penertiban tempat hiburan di Kota Panyabungan menurut PerBup No. 6 tahun 2015 ?
2. Bagaimana implementasi PerBup No. 6 tahun 2015 dalam penertiban tempat hiburan di Kota Panyabungan ditinjau dari Siyasah Syar'iyah?
3. Apa faktor faktor penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah Mandailing Natal dalam Implementasi PerBup No. 6 tahun 2015 tentang penertiban tempat hiburan ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui penertiban tempat hiburan di Kota Panyabungan menurut PerBup No. 6 tahun 2015.

2. Untuk mengetahui implementasi PerBup No. 6 tahun 2015 dalam penertiban tempat hiburan di Kota Panyabungan ditinjau dari Siyasah Syar'iyah.
3. Untuk mengetahui faktor pendukung dan faktor penghambat yang dihadapi oleh pemerintah daerah Mandailing Natal dalam Implementasi PerBup No. 6 tahun 2015 tentang penertiban tempat hiburan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat sebagai sumbangsih khazanah ilmu pengetahuan dalam hal penertiban dan upaya penanggulangan penyakit masyarakat khususnya dalam bidang prostitusi dan tempat hiburan di Kapupaten Mandailing Natal.
2. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan input yang positif bagi pemerintah daerah Kabupaten Mandailing Natal dalam menanggulangi mewabahnya penyakit masyarakat dan penertiban tempat hiburan.
3. Secara praktis penelitian ini berguna untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Hukum di Universitas Islam Negeri Sumatera Utara pada Jurusan Siyasah.

E. Landasan Teori

Teori yang digunakan dalam penelitian ini dimulai dari teori perubahan sosial. William Ogburn berpendapat, ruang lingkup perubahan sosial meliputi unsur- unsur kebudayaan, baik yang material ataupun yang bukan material. Unsur-unsur material itu berpengaruh besar atas bukan-material. Kingsley Davis

berpendapat bahwa perubahan sosial ialah perubahan dalam struktur dan fungsi masyarakat. Misalnya, dengan timbulnya organisasi buruh dalam masyarakat kapitalis, terjadi perubahan-perubahan hubungan antara buruh dengan majikan, selanjutnya perubahan-perubahan organisasi ekonomi dan politik.²⁰ Selanjutnya Samuel Koeing mengartikan perubahan sosial sebagai modifikasi yang terjadi dalam pola-pola kehidupan manusia, disebabkan oleh perkara-perkara intren atau ekstern.²¹

Selanjutnya adanya perbuatan melanggar hukum yang dilakukan masyarakat atau tidak terlaksananya sebuah aturan berkaitan dengan masalah efektivitas hukum itu sendiri. Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektivitas hukum, efektivitas hukum adalah: “apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sangsi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sangsi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi”.

Konsep efektivitas dalam definisi Hans Kelsen difokuskan pada subjek dan sanksi. Subjek yang melaksanakannya, yaitu orang-orang atau badan hukum. Orang-orang tersebut harus melaksanakan hukum sesuai dengan bunyi norma hukum. Bagi orang-orang yang dikenai sanksi hukum, maka sanksi hukum benar-benar dilaksanakan atau tidak.²²

²⁰Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 1974), h. 217

²¹*Ibid*, h. 218.

²²Abdul Manan, *Reformasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), h. 13

Anthony Allot mengemukakan tentang efektivitas hukum, bahwa:“ hukum akan menjadi efektif jika tujuan keberadaan dan penerapannya dapat mencegah perbuatan-perbuatan yang tidak diinginkan dapat menghilangkan kekacauan. Hukum yang efektif secara umum dapat membuat apa yang dirancang dapat diwujudkan, jika suatu kegagalan, maka kemungkinan terjadi pembetulan secara gampang jika terjadi keharusan untuk melaksanakan atau menerapkan hukum dalam suasana baru yang berbeda, hukum akan menyelesaikannya”

Peraturan perundang-undangan baik yang tingkatannya lebih rendah maupun lebih tinggi bertujuan agar masyarakat maupun aparat penegak hukum dapat melaksanakannya secara konsisten dan tanpa membedakan antara masyarakat yang satu dengan masyarakat yang lainnya. Semua orang dipandang sama dihadapan hukum (*equality before the law*), namun dalam realitasnya peraturan perundang-undangan yang ditetapkan tersebut sering dilanggar, sehingga aturan itu tidak berlaku efektif. Tidak efektifnya undang-undang bisa disebabkan karena undang-undangnya kabur atau tidak jelas, aparatnya yang tidak konsisten dan atau masyarakatnya tidak mendukung pelaksanaan dari undang-undang tersebut. Apabila undang-undang itu dilaksanakan dengan baik maka undang-undang itu dikatakan efektif. Dikatakan efektif karena bunyi undang-undangnya jelas, dan tidak perlu penafsiran, aparatnya menegakan hukum secara konsisten dan masyarakat terkena aturan tersebut.

Terkait dengan efektivitas hukum yang dihubungkan dengan tipe – tipe penyelewengan yang terjadi dalam masyarakat, perlu dicermati bahwa berlakunya hukum dapat dilihat dari berbagai perspektif, seperti perspektif filosofis, yuridis normative dan sosiologis, perspektif filosofis, berlakunya

hukum jika sesuai dengan cita-cita hukum. Perspektif yuridis normatif, berlakunya hukum jika sesuai dengan kaedah yang lebih tinggi (demikian teori *Stufenbau* dari Hans Kelsen) atau terbentuknya sesuai dengan cara-cara yang ditetapkan.

William J. Chambliss sebagaimana dikutip oleh Zainal Asikin membahas masalah pokok mengenai hukuman. Tujuannya adalah memperlihatkan sampai sejauh manakah sanksi-sanksi tersebut akan dapat membatasi terjadinya kejahatan. Pembahasan masalah hukum, Roscoe Pound sebagaimana dikutip dalam Otje Salman, sebagai salah satu tokoh dari aliran *Sociological Jurisprudence*, pokok pikirannya berkisar pada tema bahwa hukum bukanlah suatu keadaan yang statis melainkan suatu proses, suatu pembentukan hukum.²³

Mengkaji permasalahan efektivitas hukum menjadi relevan memanfaatkan teori aksi (*action theory*) sebagaimana diperkenalkan oleh Max Weber yang selanjutnya dikembangkan oleh Talcott Parson.²⁴ Menurut teori aksi perilaku merupakan hasil suatu keputusan subyektif dari pelaku atau aktor. Teori aksi dari Max Weber dan Parson relevan dengan pendapat Soerjono Soekanto tentang efektivitas hukum, beliau menyatakan ada empat faktor yang menyebabkan seseorang berperilaku tertentu yaitu :

²³Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, 2004), h. 135.

²⁴Parson mengemukakan karakteristik tindakan sosial (Social action) sebagai berikut: Adanya individu sebagai aktor, Aktor dipandang sebagai pemburu tujuan – tujuan, Aktor memilih cara, alat dan teknik untuk mencapai tujuan, Aktor berhubungan dengan sejumlah kondisi-kondisi situasional yang membatasi tindakan dalam mencapai tujuan. Kendala tersebut berupa situasi dan kondisi sebagian ada yang tidak dapat kendalikan oleh individu. Aktor berada di bawah kendala, norma-norma dan berbagai ide abstrak yang mempengaruhinya dalam memilih dan menentukan tujuan. Lihat Parson, *The Structure of Social Action* (Oxford University, t.th), h. 19.

1. Memperhatikan untung rugi
2. Menjaga hubungan baik dengan sesamanya atau penguasa
3. Sesuai dengan hati nuraninya dan
4. Ada tekanan – tekanan tertentu.²⁵

Di samping faktor –faktor tersebut di atas, efektivitas berlakunya hukum juga di pengaruhi oleh dimensi kaedah hukum, yaitu berdasarkan penyampaian hukum itu sendiri. Mengenai hal ini ada beberapa dimensi yang menjadi indikator yaitu:

Dimensi pertama yaitu bahwa semakin langsung komunikasi tersebut, makin tepat pesan yang ingin disampaikan kepada pihak- pihak tertentu. Misalnya apabila A memberikan perintah secara langsung kepada B, maka A dapat memeriksa langsung apakah pesannya diterima dan di mengerti oleh B atau tidak (pesan tersebut dapat diulangi dengan segera, apabila B tidak memahaminya).

Dimensi kedua mencakup ruang lingkup dari kaedah hukum tertentu, semakin luas ruang lingkup suatu kaedah hukum, semakin banyak warga masyarakat yang terkena kaidah hukum tersebut. Suatu keputusan yang diambil oleh sekelompok orang dalam suatu ruangan tertutup, akan dapat mempengaruhi bagian terbesar warga suatu masyarakat. Hal ini juga perlu diperhitungkan, sehingga pembentuk hukum harus dapat memproyeksikan sarana – sarana yang di perlukan, agar kaidah hukum yang dirumuskannya mencapai sarana dan benar – benar di patuhi.

²⁵Lili Rasjidi, dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, (Bandung. Citra Aditya Bakti, 2001), h. 78.

Dimensi ketiga adalah masalah dan relevansi suatu kaidah hukum semakin khusus ruang lingkup suatu kaidah hukum, semakin efektif kaidah hukum tersebut dari sudut komunikasi. Apalagi apabila kekhususan tersebut disertai dengan dasar-dasar relevansinya bagi golongan-golongan tertentu dalam masyarakat. Di dalam dimensi ini juga dapat dimasukkan kejelasan bahasa, baik yang tertulis dalam kaidah hukum tertulis maupun bahasa lisan.

Efektivitas berfungsinya hukum dalam masyarakat erat kaitannya dengan kesadaran hukum dari warga masyarakat itu sendiri. Ide tentang kesadaran warga-warga masyarakat sebagai dasar sahnya hukum positif tertulis yang dapat diketahui dari ajaran-ajaran tentang *Rechysgeful* atau *Rechtsbewustzijn*, dimana intinya adalah tidak ada hukum yang mengikat warga-warga masyarakat kecuali atas dasar kesadaran hukum. Hal tersebut merupakan suatu aspek dari kesadaran hukum, aspek lainnya adalah bahwa kesadaran hukum sering kali dikaitkan dengan penataan hukum, pembentukan hukum dan efektivitas hukum. Aspek – aspek ini erat kaitannya dengan anggapan bahwa: hukum itu tumbuh bersama-sama dengan tumbuhnya masyarakat dan menjadi kuat bersamaan dengan kuatnya masyarakat dan akhirnya berangsur-angsur lenyap manakala suatu bangsa kehilangan kepribadian nasionalnya.

F. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dilihat dari jenisnya, maka penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*Field reseach*). Sedangkan dilihat dari disiplin ilmu yang digunakan maka penelitian ini merupakan penelitian empiris (yuridis empiris). Data dalam penelitian ini akan diuraikan dengan cara deskriptif

terkait impelentasi Perda Madina No 4 Tahun 2010 dalam penertiban tempat hiburan sehingga jelas tergambar pada pembaca bagaimana pelaksanaan Peraturan daerah tersebut dalam penertiban tempat hiburan di daerah Mandailing Natal.

Sedangkan dilihat dari model penyajian data maka penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Vallerin J.K menjelaskan penelitian deskriptif merupakan suatu cara melakukan pengamatan dimana indikator-indikator adalah jawaban-jawaban terhadap pertanyaan yang diberikan secara lisan maupun tulisan.²⁶ Sementara Djalaludin Rakhmat menyatakan bahwa penelitian deskriptif ditujukan untuk mengumpulkan informasi aktual secara rinci yang melukiskan gejala yang ada. Mengidentifikasi masalah atau memeriksa kondisi atau praktek yang berlaku. Membuat perbandingan atau evaluasi. Menentukan apa yang dilakukan orang dalam menghadapi masalah yang sama dan belajar dari pengalaman mereka untuk menetapkan rencana dan keputusan pada waktu yang akan datang.²⁷

Pendekatan deskriptif merupakan prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek penelitian, sehingga sifat deksriptif dalam penelitian ini dapat mengidentifikasikan fokus penelitian.

²⁶Vallerin J.K, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2016), h. 56.

²⁷Djalaludin, Rahmat, *Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Raja Grapindo, 2007), h. 25.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Panyabungan Kabupaten Mandailing Natal dan sekitarnya dengan pertimbangan bahwa Kota panyabungan merupakan pusat ibu kota pemerintahan dan merupakan daerah yang paling pesat perkembangannya serta merupakan tempat paling banyak terdapat tempat hiburan seperti kafe-kafe, karaoke, panti pijat dan lain sebagainya. Untuk lebih memaksimalkan penelitian lokasi sekitar kota panyabungan juga masuk dalam penelitian ini seperti panyabungan utara, panyabungan barat dan panyabungan timur, sebab keberadaan kafe-kafe remang banyak terdapat diinggiran kota panyabungan yang bisa saja masuk dalam wilayah hukum Panyabungan Timur, Barat dan Utara.

3. Sumber Data

Sumber data yang dibutuhkan dalam penelitian ini terbagi dua yaitu :

1. Sumber data Primer

Jenis data primer adalah data yang pokok yang berkaitan dan diperoleh secara langsung dari obyek penelitian. Sedangkan sumber data primer adalah sumber data yang memberikan data penelitian secara langsung.²⁸ Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Perbub No 6 tahun 2015 tentang Pokok pelaksanaan Ketertiban Umum, data penertiban tempat hiburan yang ada di lembaga Satpol PP Kabupaten Mandailing Natal. Kemudian data primer juga diperoleh dari hasil

²⁸Joko P. Subagyo, *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek* (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), h. 87-88

penjelasan dan jawaban wawancara dengan pihak terkait dalam penelitian ini.

2. Sumber Data Skunder

Jenis data sekunder adalah jenis data yang dapat dijadikan sebagai pendukung data pokok, atau dapat pula didefinisikan sebagai sumber yang mampu atau dapat memberikan informasi atau data tambahan yang dapat memperkuat data primer.²⁹

Sumber data Skunder dalam penelitian ini diambil dari berbagai refrensi dan buku-buku yang membahas tentang topik penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengetahui data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini penulis akan menggunakan alat pengumpulan data sebagai berikut:

a. Wawancara

Wawancara atau Interview adalah suatu metode penelitian untuk tujuan suatu tugas tertentu, mencoba mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang informan, dengan bercakap-cakap berhadapan muka dengan orang tersebut.³⁰ Penulis menggunakan metode wawancara dalam mengumpulkan data dimaksudkan untuk memperoleh data secara lisan dan langsung dari informan.

²⁹Sumardi Suryabrata, *Metodologi Penelitian* (Jakarta, Raja Grafindo, 2000), h. 85.

³⁰Koentjoningrat, *Metode-metode Penelitian masyarakat* (Jakarta : PT. Gramedia, 2007, h. 162.

Adapun informan yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah Kasat Pol PP Lismulyadi Nasution, Ismail Dalimunte Kabid Ketertiban Umum Satpol PP, Ibrahim Lubis Kasi perundang-Undangn Satpol PP, dan Risda Anggota Satpol PP.

b. Studi Dokumen

Teknik pengumpulan data dengan studi dokmen adalah pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen.³¹ studi dokmen dimaksudkan mencari data mengenai hal-hal atau variable dengan melakukan teknik pengumpulan data dan menginvestasi dokumen-dokumen yang relevan serta memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti oleh peneliti. Dalam hal ini peneliti mendatangi langsung kantor Satpol PP Kabupaten Mandailing Natal untuk memperoleh dokumen yang terkait dengan kebutuhan penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Dalam sebuah penelitian ilmiah, seorang peniliti dituntut untuk mampu memberikan analisis yang tajam dan tepat dalam penelitiannya, dimana salah satu kunci keberhasilannya adalah ketetapan dalam menentukan unit analisis yang akan digunakan dalam memahami fenomena sosial yang terjadi. Dalam penelitian ini, penulis mencoba menjabarkan pelaksanaan perbub No 6 tahun 2015 tentang penertiban tempat hiburan.

Analisis data dalam penelitian kualitatif, dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung, dan setelah selesai pengumpulan data dalam periode tertetu. Pada saat wawancara, peneliti sudah melakukan analisis

³¹Winarno Surahmad, *Dasar dan Teknik Research*, (Bandung, CV. Tarsito, 2002), h. 155.

terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban belum memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu dan memperoleh data yang dianggap akurat.

Miles dan Huberman, seperti di kutip Lexy J. Moleong, mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Aktivitas dalam analisis data meliputi data reduction, dan *conclusion drawing/verivication*.³²

a. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu perlu dicatat secara teliti dan rinci. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas, dan mempermudah peneliti untuk pengumpulan data selanjutnya.

b. Kesimpulan dan Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verificatoni*)

Langkah ketiga dalam analisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan. Kesimpulan awal masih bersifat sementara, dan akan berubah bila tidak ditemukan bukti-bukti yang kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal, didukung oleh bukti-bukti yang valid

³²Lexy, Moelong, *Metodologi*, h. 248.

dan konsiten saat peneliti kembali ke lapangan mengumpulkan data, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel.

Dengan demikian kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak, karena seperti telah dikemukakan bahan masalah dan rumusan masalah dalam penelitian kualitatif masih bersifat sementara dan berkembang setelah peneliti berada di lapangan.

Kesimpulan dalam penelitian kualitatif adalah merupakan temua baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan bisa berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih remang-remang atau gelaap sehingga setelah diteliti menjadi jelas, dapat berupa hubungan kausal atau interaktif, hipotesis atau teori. Data display yang dikemukakan pada gambar telah didukung oleh data-data yang mantap, maka dapat dijadikan kesimpulan yang kredibel.

G. Sistematiaka Pembahasan

Untuk memudahkan dan memfokuskan peneliti dalam melakukan penelitian ini, berikut diuraikan sistematika pembahasan:

Bab I merupakan bagian pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat menelitian, Landasan teori, metodoogi Penelitian dan sistematika pembahasan. Sehingga dalam bagian ini jelaslah tergambar masalah yang akan diteliti.

Bab II berisi kajian teoritis yang menguraikan tinjauan umum tentang tepat hiburan. Kemudin dilanjutkan tentang tinjaun umum tentang Perd No 6 tahun

2015 terkait ketertiban umum, yang dimulai dari definisi ketertiban umum, unsur-unsur pendukung terwujudnya ketertiban umum, upaya yang dilakukan oleh pemda Madaina dalam Mewujudkan ketertiban Umum di kabupaten Mandailing Natal.

Bab III Menguraikan tentang Tinjauan Umum Lokasi Penelitian, yang akan dijelaskan mulai dari letak geografis, keadaan penduduk, agama, ekonomi, pendidikan dan situasi sosial budaya masyarakat.

Bab IV hasil penelitian yang menguraikan tentang masalah penelitian serta jawaban dari rumusan masalah, hasil penelitian yang dilakukan akan di analisis sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan. Dalam bab ini akan analisa implementasi perda No 6 Tahun 2015 terkait penertiban tempat hiburan perspektif siyasah syar'iyah, kemudian dijelaskan faktor penghambat dan faktor pendukung, kemudian diuraikan terkait dampak sosial bagi masyarakat dalam penertiban tempat hiburan. Setelah data semua diuraikan maka selanjutnya akan dilakukana nalisa.

Bab V merupakan bagian penutup yang akan menguraikan kesimpulan dan saran-saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Ketertiban Umum

Pada hakikatnya kota adalah suatu tempat yang secara terus menerus akan berkembang sesuai perkembangan zaman dengan potensi yang dimilikinya. Dalam perkembangannya, segala aspek akan ikut tumbuh dan berkembang yang akan memunculkan permasalahan yang kompleks, seperti masih adanya pelanggaran yang terkait dengan ketertiban umum, misalnya ketertiban umum dalam penggunaan trotoar yang masih menjadi masalah pada kota-kota besar.

Perkembangan dan perubahan suatu kota terjadi pada kondisi fisik, ekonomi, sosial dan politik. Pemerintah sebagai pembuat peraturan seharusnya mempertahankan dan memelihara sesuatu yang baik tentang kota serta berupaya merencanakan pertumbuhan dan juga perubahannya.

Wujud dari peraturan daerah, setiap Pemerintah Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia berupaya melakukan pengaturan terhadap segala kegiatan-kegiatan yang dinilai dapat mengganggu segala aktivitas masyarakat atau ketertiban umum. Bentuk dari pengaturan tersebut yaitu dengan membentuk peraturan daerah dalam rangka mengatasi masalah ketertiban umum.³³

³³ Victor Imanuel W. Nalle, *Studi Sosio-legal Terhadap Ketertiban dan Ketentraman di kabupaten Sidoarjo*”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, vol 3, Agustus 2016, h.384.

1. Pengertian Ketertiban Umum

Ketertiban berasal dari kata tertib yang berarti teratur atau tertata.³⁴

Ketertiban mengandung arti suatu kondisi yang teratur atau tertata dengan tidak ada suatu penyimpangan dari tatanan yang ada. Ketertiban ini berkaitan dengan kepatuhan, karena dengan rasa patuh tidak akan terjadi penyimpangan, dengan tidak adanya penyimpangan maka berarti tertib.

Istilah ketertiban umum menurut Kollewijn memiliki sejumlah variasi pengertian, pertama ketertiban umum dalam hukum perikatan merupakan batasan dari asas kebebasan berkontrak. Kedua sebagai unsur pokok dalam ketertiban dan kesejahteraan serta keamanan (*rust en veiligheid*). Ketiga sebagai pasangan dari kesusilaan yang baik (*goede zeden*). Keempat sebagai sinonim dari ketertiban hukum (*rechtsorde*), kelima keadilan. Keenam sebagai pengertian dalam hukum acara pidana untuk jalannya peradilan yang adil, dan terakhir kewajiban hakim untuk mempergunakan pasal-pasal dari perundang-undangan tertentu.³⁵

Menurut Yu Un Oppusunggu ketertiban umum berbeda dengan kepentingan umum. Secara konseptual, kepentingan umum berarti menjaga kepentingan masyarakat luas atau kepentingan bersama yang sekaligus diperhadapkan (*vis-a-vis*) dengan kepentingan kelompok, golongan atau

³⁴ Tim Penyusun, *Kamus Besar ahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003), h. 369.

³⁵ Yu Un Oppusunggu, *Pertemuan Ilmu Hukum dan Sosiologi dalam Penerapan Lembaga Ketertiban Umum*, "Law, Society & Development", Vol. II, No. 3, (Agustus – November, 2008), h, 3

individu.³⁶ Misalnya Kepentingan umum menjadi dasar untuk menggusur dan mengambil sebagian atau seluruh tanah milik seseorang untuk tujuan pembangunan sarana dan prasarana publik.

Dari keperluan tersebut, Pemerintah dapat menetapkan jumlah ganti kerugian secara sepihak, sesuai dengan kemampuan keuangannya. Karena penggusuran tersebut bertujuan untuk kepentingan umum, maka pihak yang tergusur dapat menerima uang ganti kerugian yang sepihak tadi. Dalam penerapan kepentingan umum terdapat kebutuhan praktis dari masyarakat. Namun kepentingan umum bukanlah suatu dasar atau alasan pengesamping bagi keberlakuan hukum asing. Sebaliknya, ketertiban umum tidak dapat dijadikan dasar untuk penggusuran. Penerapan ketertiban umum adalah suatu kebutuhan normatif dan ideal.

Menurut Satjipto Rahardjo ketertiban adalah sesuatu yang dinamis. Ketertiban dan kekacauan sama-sama ada dalam asas proses sosial yang berkesinambungan. Keduanya tidak berseberangan, tetapi sama-sama ada dalam Satu asas kehidupan sosial. Ketertiban bersambung dengan kekacauan dan kekacauan membangun ketertiban baru, demikian seterusnya. Dalam ketertiban ada benih-benih kekacauan, sedangkan dalam kekacauan tersimpan bibit-bibit ketertiban. Keduanya adalah sisi-sisi dari mata uang yang sama.³⁷

Menurut M. Yahya Harahap arti dan penafsiran dari ketertiban umum

³⁶*Ibid.*,

³⁷Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas Gramedia, 2006), h .85.

yaitu Ketertiban umum memiliki makna luas dan bisa dianggap mengandung arti mendua (ambiguity). Dalam praktik telah timbul berbagai penafsiran tentang arti dan makna ketertiban umum, antara lain:³⁸

a. Penafsiran sempit. Menurut penafsiran sempit arti dan lingkup ketertiban umum adalah sebagai berikut:

- 1) Hanya terbatas pada ketentuan hukum positif saja
- 2) Dengan demikian yang dimaksud dengan pelanggar/bertentangan dengan ketertiban umum, hanya terbatas pada pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan saja,
- 3) Oleh karena itu, putusan arbitrase yang bertentangan/ melanggar ketertiban umum, ialah putusan yang melanggar/bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Indonesia.

b. Penafsiran luas. Penafsiran luas tidak membatasi lingkup dan makna ketertiban umum pada ketentuan hukum positif saja:

- 1) Tetapi meliputi segala nilai-nilai dan prinsip-prinsip hukum yang hidup dan tumbuh dalam kesadaran masyarakat
- 2) Termasuk ke dalamnya nilai-nilai kepatutan dan prinsip keadilan umum (general justice principle)
- 3) Oleh karena itu, putusan arbitrase asing yang melanggar/bertentangan dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip yang hidup dalam kesadaran dan pergaulan lalu lintas masyarakat atau yang melanggar kepatutan dan

³⁸Juliandri, *Ketertiban Umum menurut Hukum*. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4e3e380e0157a/apa-definisi-ketertiban-umum-> di akses pada tanggal 9 Desember 2019 pukul 11.05 WIB

keadilan, tidak dapat dilaksanakan di Indonesia.

Sedangkan menurut PeBup Madina No 6 tahun 2015 ketertiban adalah suatu tatanan dalam suatu lingkungan hidup yang terwujud oleh adanya perilaku manusia baik peribadi maupun sebagai anggota masyarakat yang mematuhi kaidah, norma agama, norma sosial dan norma adat istiadat serta peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pendapat diatas, maka dapat dikatakan ketertiban umum itu suatu keadaan dimana tidak adanya kekacauan, pelanggaran dan dalam kondisi yang teratur tanpa adanya penyimpangan aturan.

Berdasarkan Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan ketentraman dan ketertiban umum merupakan kewenangan dari Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam ketentraman dan ketertiban umum antara lain meliputi:³⁹

- a. Penanganan gangguan ketentraman dan ketertiban umum dalam 1 (satu) Daerah kabupaten/kota. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten atau Kota berwenang melakukan penanganan terhadap daerahnya masing-masing apabila terjadi gangguan ketentraman dan ketertiban umum.

³⁹Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- b. Penegakan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/walikota.
- c. Penegakan Perda Kabupaten atau Kota bertujuan agar terciptanya ketentraman dan ketertiban.
- d. Pembinaan PPNS kabupaten/kota. Di lakukanya pembinaan PPNS tersebut agar dalam melakukan tugasnya bisa berjalan dengan baik.

Agar terlaksananya kewenangan Pemerintah Daerah tersebut, maka diperlukan instrumen hukum yang mengatur aspek ketentraman dan ketertiban umum beserta ancaman sanksinya. Tidak terkecuali Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal yang telah membentuk Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2010 tentang Ketertiban Umum dan Peraturan Bupati No 6 Tahun 2015 tentang Tentang Ketentuan Pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum Di Wilayah Kabupaten Mandailing Natal.

2. Fungsi dan Tujuan Ketertiban Umum

Adapun dalam ketertiban umum terdapat fungsi dan tujuan sebagai tumpuan untuk pelaksanaan suatu tindakan ketertiban umum yaitu sebagai berikut:⁴⁰

- a. Pengaturan tentang ketertiban umum dimaksudkan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam mengawasi, mencegah dan menindak setiap kegiatan yang mengganggu ketertiban umum.
- b. Pengaturan tentang ketertiban umum bertujuan untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat pada usaha menciptakan, menjaga dan memelihara

⁴⁰ *Ibid*

ketertiban, ketenteraman, keteraturan dan kelestarian hidup.

3. Penyelenggara Ketertiban Umum Menurut Peraturan Daerah

Ketentuan mengenai penyelenggara ketertiban umum itu sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010. Dalam Pasal 1 angka 8 dikatakan bahwa pengertian Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) adalah: Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disingkat Satpol PP, adalah bagian perangkat daerah dalam penegakan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.⁴¹

Untuk menciptakan ketertiban umum, Pemerintah Daerah dapat melakukan tindakan penertiban terhadap pelanggaran peraturan daerah atau kebijakan Pemerintah Daerah. Penertiban tersebut dilakukan oleh Satpol PP sebagai aparat pemerintah daerah yang berwenang dalam penegakan Perda serta penyelenggaraan ketertiban umum.

4. Dasar Hukum Penyelenggaraan Ketertiban Umum

Untuk terciptanya ketertiban umum, maka Pemerintah Daerah membuat Peraturan Daerah (Perda) dan Peraturan Bupati. Perda dan PerBup merupakan peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah yang bertujuan untuk memelihara ketentraman dan ketertiban umum.

Dalam pelaksanaan peraturan tersebut, diperlukan kemampuan untuk menangani masalah pelanggaran-pelanggaran yang menyangkut tentang ketertiban. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah

⁴¹ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja

merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.⁴²

Pembentukan peraturan daerah harus didasari oleh asas pembentukan perundang-undangan pada umumnya, antara lain: ⁴³

- a. Memihak kepada kepentingan rakyat
- b. Menunjung tinggi hak asasi manusia
- c. Berwawasan lingkungan dan budaya.

Demi mewujudkan tata kehidupan masyarakat Kota Panyabungan yang tertib, nyaman, bersih dan indah, maka diperlukan adanya pengaturan dibidang ketertiban umum yang mampu melindungi masyarakat dan prasarana beserta kelengkapannya sesuai dengan ketentuan pasal 14 ayat (1) huruf c Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, didalam pasal tersebut di katakan bahwa Pemerinta Daerah mempunyai kewenangan dalam penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dan itu wajib bagi Pemerintah Daerah untuk melakukan urusanya terkait ketertiban umum.

B. Ketertiban Umum Perspektif Hukum Islam

Dalam agama Islam, penetapan suatu kaidah harus didasari Hukum yang diperkenalkan oleh Al-Qur'an bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri, tetapi

⁴² Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, (Bandung: LPPM Universitas Bandung, 1995), h. 89.

⁴³Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005), h. 131

merupakan bagian dari akidah yang di imani. Akidah tentang Allah SWT yang menciptakan alam semesta, yang mengatur, memelihara, dan menjaganya sehingga segala makhluk itu menjalani kehidupannya masing-masing dengan baik dan tertib sesuai dengan fungsinya masing-masing.⁴⁴

Islam telah mengajarkan kepada kita semua tentang bagaimana membangun sebuah tatanan kehidupan baik itu dalam segi ekonomi, sosial maupun politik yang dibenarkan dalam syara', sehingga tidak mengganggu hak-hak orang lain yang dapat menimbulkan kemudharatan bagi sesama manusia.⁴⁵ Pemerintah sendiri sudah membuat peraturan tentang tatanan kehidupan bermasyarakat agar selalu tertib dalam segala kegiatan. Seperti dalam firman Allah Surat Yunus ayat 23 yang berbunyi:

فَلَمَّا أَنْجَلَهُمْ إِذَا هُمْ يَبْعُونَ فِي الْأَرْضِ بِغَيْرِ الْحَقِّ يَأْتِيهَا النَّاسُ إِنَّمَا بِغَيْرِكُمْ عَلَى أَنْفُسِكُمْ مَتَّعَ الْحَيَاةِ الدُّنْيَا ثُمَّ إِلَيْنَا مَرْجِعُكُمْ فَنُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ٢

Artinya: Maka tatkala Allah menyelamatkan mereka, tiba-tiba mereka membuat kezaliman di muka bumi tanpa (alasan) yang benar. Hai manusia, sesungguhnya (bencana) kezalimanmu akan menimpa dirimu sendiri, (hasil kezalimanmu) itu hanyalah kenikmatan hidup duniawi, kemudian kepada Kami-lah kembalimu, lalu Kami kabarkan kepadamu apa yang telah kamu kerjakan.

Dari ayat tersebut bisa di simpulkan bahwa haram hukumnya berbuat zalim dan saling menzalimi. Mengganggu atau membuat keresahan di tempat kepentingan umum termasuk tindakan menzalimi hak orang lain.

Demikian juga Nabi telah bersabda rentang larangan mengganggu

⁴⁴ Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial*, Cet.2, (Bandung: Mizan, 1994), h. 9.

⁴⁵ Ismail Nawawi, *Fikih Muamalah Klasik dan Kontemporer: Hukum Perjanjian, Ekonomi, Bisnis, dan Sosial*, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012), h. 4

ketertiban umum, yang berbunyi:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَارَ

Artinya: *Tidak boleh membahayakan diri sendiri maupun orang lain*". (HR Imam

Ibnu Majah dari sahabat Ubadah bin Shamit, juga diriwayatkan oleh Imam Ahmad dari sahabat Ibnu Abbas dan Malik dari Yahya).⁴⁶

Dari hadist diatas menegaskan haram hukumnya kita melakukan tindakan yang dapat membahayakan diri sendiri maupun orang lain. Dengan melakukan hal tersebut dapat membahayakan dan juga merugikan diri sendiri orang lain, maka hukumnya haram untuk dilakukan.

Adapun kaidah fiqih yang digunakan dalam sumber hukum diatas adalah sebagai berikut:

أُمُورُ الْمُسْلِمِينَ مَحْمُولَةٌ عَلَى الصِّحَّةِ.

Artinya: *Segala urusan umat Islam harus membawa kepada hal-hal yang baik*⁴⁷

Dari kaidah di atas dapat disimpulkan bahwa, kepentingan umat Islam meskipun tujuannya yang baik, akan tetapi jika dampaknya dapat meresahkan terhadap kepentingan umum yang lebih besar maka hukumnya tidak di bolehkan.

Islam sebagai agama yang sempurna memberikan pedoman hidup pada umat manusia yang mencakup aspek-aspek aqidah, ibadah, akhlak, dan kehidupan masyarakat.⁴⁸ Dalam menjalani kehidupan bermasyarakat manusia

⁴⁶ Muhammad Nashiruddin al-Albani. Kitab *al-Jami' ash-Shaghir* , Hadis No. 9899 (Beirut: Dar al-Fikri, 1999), h. 364.

⁴⁷ Ahmad Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*. (Bandung: Diponegoro, 2015), h. 73.

⁴⁸ Ali Yafi, *Menggagas Fiqh Sosial*, cet. ke-2 (Bandung: Mizan, 1994), h. 4.

selalu berhubungan satu sama lain untuk mencukupi kebutuhan hidupnya. Pergaulan sebagai tempat setiap orang melakukan perbuatan dalam hubungannya dengan orang lain disebut Mu'amalat.⁴⁹

Allah swt sebagai pembuat syari'at menciptakan suatu hukum dan aturan di muka bumi ini yang memiliki tujuan dan maksud tertentu. Syari'at diturunkan oleh Allah pada dasarnya bertujuan untuk mewujudkan kemaslahatan hamba sekaligus untuk menghindari kerusakan, baik di dunia maupun di akhirat.⁵⁰

Menurut al-Syatibi, *Maqāṣid al-syari'ah* dalam arti kemaslahatan terdapat di dalam aspek-aspek hukum secara keseluruhan. Bisa dimaksudkan bahwa apabila terdapat permasalahan-permasalahan hukum yang tidak ditemukan secara jelas mengenai kemaslahatannya, dapat di analisis melalui *Maqāṣid al-syari'ah*.⁵¹

Dalam setiap perkara hukum Islam dapat dilihat dalam al-Qur'an dan as-Sunnah menurut sudut pandang tujuan hukum Islam. maksud dan tujuan dari Peraturan Daerah Kota Kediri nomor 1 tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Ketertiban Umum Dan Ketentraman Masyarakat adalah bagaimana fungsi trotoar dapat digunakan untuk pejalan kaki dan bukan untuk tempat usaha. Perlindungan yang diberikan oleh pemerintah ini mengandung maksud untuk melindungi para pengguna trotoar. Adanya hal untuk melindungi kepentingan ini sudah

⁴⁹Ahmad Azhar Basyir, *Asas-Asas Hukum Mu'amalat*, edisi revisi (Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII. 1993), h.7

⁵⁰Ali Mutakin, *Teori Maqashid al-Syariah dan hubungannya dengan metode Istinbath Huku*”, *Kanun Jurnal Hukum*, Volume 19, nomor 3, Agustus 2017, h. 548.

⁵¹Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqāṣid Syari'ah Menurut Al-Syatibi: Arti dan Dasar Maqāṣid al-Syari'ah*, Cet Ke IV, (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007), h.68.

terkandung dalam lima aspek kehidupan yang dikenal dengan sebutan *maqāsid asy-syari'ah*.

C. Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan tanpa implementasi tidak akan berarti apa-apa. Implementasi tanpa adanya perubahan atau penambahan nilai-nilai positif juga akan sia-sia. Sebagaimana yang dikemukakan Leo Agustinus, (2006: 140) Pelaksanaan kebijakan adalah suatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan⁵²

Dalam prakteknya, implementasi kebijakan memiliki muatan yang kompleks. Sebagai gambaran, Eugene Bardach dalam Leo Agustinus menyatakan adalah cukup untuk membuat program dan kebijakan umum yang kelihatanya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengaranya mengengakkan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkanya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakanya dalam bentuk cara yang memusakan semua orang termasuk mereka agen klien.⁵³

Daniel Mazmainan dan Paul Sbastier, dalam Leo Agustinus mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai Pelaksanaan keputusan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan

⁵² Agustino, Leo, Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi).(Bandung: Alfabeta. 2016), h. 140.

⁵³ *Ibid.*, h. 138.

peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya⁵⁴.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan aktivitas sehingga pada akhirnya mendapatkan hasil sesuai tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dari proses dan pencapaian tujuan yang ingin diraih. Hal ini sesuai dengan yang diutarakan oleh Merriel Grindle dan Leo Agustinus, (2006: 139) sebagai berikut: “Pengukuran keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari prosenya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan program sesuai dengan yang telah ditentukan, yaitu melihat pada *action* program dari individual *project* dan yang kedua apakah tujuan program tersebut tercapai”.

Kamus Webster dalam Wahab, (2005: 64), merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the the means for carrying out*; (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu). Kalau pandangan ini kita ikuti, maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang,

Peraturan pemerintah, keputusan peradilan, pemerintah eksekutif atau dekrit presiden). Agak mirip dengan pandangan kedua ahli diatas, Van Meter dan Van Horn sebagaimana dijelaskan oleh Abdul Wahab merumuskan proses implementasi ini sebagai “*those actions by public or private individuals (or*

⁵⁴ *Ibid.*, h. 139

groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions” (tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).⁵⁵

Mazmainan dan Sabatier dalam Wahab menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa memahami apa senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat-akibat atau dampak nyata pada masyarakat.⁵⁶

Berdasarkan pandangan tersebut diatas, dapatlah disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran (*target group*), melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended/negative effects*).

⁵⁵Solichin A. Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2005), h.65.

⁵⁶ *Ibid.*, h. 66

Dengan demikian implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan serta apa yang timbul dari program kebijakan itu. Disamping itu implementasi kebijakan tidak hanya terkait dengan persoalan administratif, melainkan juga mengkaji faktor-faktor lingkungan yang berpengaruh terhadap proses implementasi kebijakan.

Studi mengenai implementasi sangatlah penting guna mengkaji secara khusus mengenai implementasi kebijakan itu sendiri. Untuk itu, diperlukan sejumlah indikator guna menentukan apakah suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik atau tidak. Ada berbagai macam indikator menurut para ahli yang dapat dijadikan referensi dalam menentukan kerangka fokus studi implementasi kebijakan. Salah satunya sebagaimana yang diperkenalkan oleh Mazmainan dan Sabatier dalam Tangkilisan mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan kedalam 3 (Tiga) variabel yaitu:

1. Variabel independen, yaitu mudah tidaknya masalah dikendalikan yang berkenaan indikator masalah teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek dan perubahan yang dikehendaki;
2. variabel intervening, yaitu variable kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi dengan indikator kejelasan dan konstitensi tujuan, dipergunakanya teori kasual, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarkis diantara lembaga pelaksanaan, aturan dari lembaga pelaksana, perekrutan pejabat pelaksana, keterbukaan kepada pihak luar;

3. variabel diluar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi yang berkenaan dengan indikator kondisi sosio-ekonomi dan teknologi, dukungan politik, sikap dan risorsis dari konstituen kepemimpinan dari pejabat pelaksana, variabel dependen, yaitu tahapan dalam proses implementasi dengan lima tahapan; pemahaman dari lembaga atau badan pelaksana dalam bentuk disusun kebijakan pelaksanaan, kepatuhan objek, dampak nyata, penerimaan atas hasil nyata serta revisi atas undang-undang.⁵⁷

Selain dari pada itu, Van Meter dan Van Horn menjelaskan memperkenalkan yang lebih klasik, dimana model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik, Beberapa variabel yang dimasukan sebagai variabel yang mempengaruhi dan menyangkut dalam proses kebijakan publik adalah. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi, karakteristik dan agen pelaksana atau implementor, kondisi sosial, ekonomi dan politik, kecenderungan dari pelaksanaan.⁵⁸

⁵⁷Hesel Nogi Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI, 2003), h. 14.

⁵⁸ *Ibid.*, h. 16-17.

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG LOKASI PENELITIAN

A. Sejarah Kota Panyabungan

Panyabungan pada mulanya adalah satu desa yang dipimpin oleh raja bernama Sibaroar. Panyabungan berasal dari kata penyabungan, artinya tempat menyabung atau tempat melaga. Orang-orang tua Mandailing mengatakan daerah Panyabungan adalah daerah tempat penyabungan ayam laga. Dari asal kata itulah terkenal kata Panyabungan.⁵⁹ Hal ini senada dengan penjelasan Basyral Hamidi Harahap dalam bukunya *Greget Tuanku Rao*, menurut Basyral Panyabungan berasal dari kata sabung yang berarti melaga, Panyabungan dengan awalan Pa dan akhiran -an berarti tempat melakukan laga sedangkan Penyabungan berarti orang yang melaga.⁶⁰

Basyral Hamidi Harahap menjelaskan Usai perang Paderi pada tahun 1840 dibentuklah Asisten Residensi Mandailing⁶¹ Angkola beribukota di Panyabungan sebagai bagian dari wilayah Residensi Air Bangis. Ketika Residensi Tapanuli dibentuk pada tahun 1843 yang beribukota di Sibolga, maka Residensi Air Bangis pun dibubarkan. Air Bangis dan Rao menjadi *Afdeeling* dari Residensi Padang. Kota Panyabungan menjadi ibukota Asisten Residensi Mandailing Angkola

⁵⁹ <http://tapanulinadeges.blogspot.com/2013/03/sejarah-panyabungan.html>. Diakses pada Januari 2020.

⁶⁰ Basyral Hamidi Harahap, *Greget Tuanku Rao* (Jakarta: komunitas Bambu, 2007), h. 7

⁶¹ Pada stanza pertama syair ke-13 Negarakertagama terdapat nama Mandailing dan Pane dan pada stanza kedua terdapat nama Padang Lawas. Berdasarkan hal tersebut, Mandailing sudah dikenal di Nusantara berabad-abad sebelum kurun Negarakertagama karena hanya daerah lama yang sudah mapan dan memiliki posisi pentinglah yang dicatat oleh Mpu Prapanca. <http://madina.go.id/sejarah-dan-budaya-mandailing-natal/>. Diakses Januari 2020.

selama 33 tahun, 1840-1873. Pada tahun 1873 ibukota pindah ke Padangsidempuan. Menjelang akhir abad XIX sampai awal abad XX Kotanopan dijadikan ibukota *Onder Afdeeling* sedangkan Panyabungan sebagai ibu kota *Onder District*.⁶²

Sejarah tamaddun, peradaban, mencatat bahwa sungai adalah sarana peradaban yang tinggi. Sarana itu dimiliki oleh kota Panyabungan yaitu beberapa sungai: Batang Gadis, Aek Pohon, Aek Mata, dan Aek Rantopuran yang mengalir areal persawahan yang sangat luas di bagian barat Panyabungan. Keadaan alam inilah yang menempatkan Panyabungan sebagai pemasok utama bahan pangan di Mandailing Natal, bahkan sampai keluar daerah itu.

Panyabungan menjadi pusat kebudayaan tradisional. Keturunan cikal bakal Nasution, Si Baroar, bukan hanya menjadi raja-raja di sekitar Panyabungan. Mereka juga menjadi raja di Muara Botung di Mandailing Julu (Mandailing Kecil atau *Klein Mandailing*, kecamatan Kotanopan sebelum pemekaran) dan di Muarasoma, Muara Parlampungan, dan Aek Nangali di wilayah Batang Natal, Lumban Dolok dan Sihepeng di Kecamatan Siabu. Semua raja-raja itu adalah anggota rapat adat yang berpusat di Panyabungan Tonga.

Kota Panyabungan memiliki sejarah yang panjang dan potensi ekonomi yang besar. Panyabungan adalah kota sungguhan, sebagai kota kedua sesudah Padangsidempuan pada era Kabupaten Tapanuli Selatan, sehingga layak menjadi ibukota Kabupaten Beberapa fakta empiris kota Panyabungan ialah: *pertama*, Panyabungan berada di dataran rendah yang subur dan luas. *Kedua*, Panyabungan

⁶² Basyral Hamidi harahap, *Panyabungan Ibu Kota Mandailing Natal*. [https:// www.mandailingonline. com/panyabungan-ibu-kota-kabupaten-3-habis/](https://www.mandailingonline.com/panyabungan-ibu-kota-kabupaten-3-habis/). Diakses Januari 2020.

adalah Pusat Wilayah Pembangunan untuk daerah Mandailing. *Ketiga*, Panyabungan adalah pusat distribusi komoditi pertanian dan pusat pertumbuhan ekonomi. *Keempat*, Pembantu Bupati Tapanuli Selatan sudah lama ditempatkan di Panyabungan.⁶³

Pada Tanggal 23 November Tahun 1998, Pemerintah Republik Indonesia menetapkan Undang - Undang No. 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan Pemerintahan Kabupaten Mandailing Natal dan ketika Kabupaten Mandailing Natal dibentuk pada tahun 1998, kota Panyabungan kembali di tetapkan sebagai Ibukota Kabupaten Mandailing Natal. Pada awal berdirinya kabupaten Mandailing Natal, Panyabungan merupakan salah satu nama kecamatan(kecamatan Panyabungan) yang terdiri dari 61 desa.⁶⁴

Pada perkembangan selanjutnya yaitu tanggal 29 Juli 2003 Kabupaten Mandailing Natal mengeluarkan Perda No. 7 dan 8 mengenai Pemekaran Kecamatan dan Desa diKabuoaten Mandailing Natal, Dengan dikeluarkannya Perda tersebut maka Kabupaten Mandailing Natal memiliki 17 kecamatan dengan jumlah desa sebanyak 322 desa dan kelurahan sebanyak 7 kelurahan. Dintara kecamatan yang dimekarkan adalah kecamatan Panyabungan yang awalnya satu kecamtan menjadi lima kecamatan, yaitu kecamatan panyabungan, kecamatan

⁶³Basyral Hamidi harahap, *Panyabungan Ibu Kota Mandailing Natal*. <https://www.mandailingonline.com/panyabungan-ibu-kota-kabupaten-3-habis/>. Diakses Januari 2020.

⁶⁴ Badan statistik Kabupaten Mandailing Natal, *Profil Mandailing Natal*, (Panyabungan: Badan statistik kabupaten Mandailing Natal 1998), h. 2 diakses dari situs resmi BPS Kabuoaten Mandailing Natal <https://mandailingnatalkab.bps.go.id/publikasi.html>. lihat juga disertasi Syukri al-Bani Nasution, *Pelaksanaan Hukum Perkawinan Pada Masyarakat Muslim Mandailing*, Disertasi UIN Sumatera Utara tahun 2015, h. 49.

Panyabungan Utara, kecamatan Panyabungan selatan, kecamatan panyabungan Barat dan kecamatan panyabungan Timur.

B. Letak Geografis Kota Panyabungan

Kecamatan Panyabungan merupakan salah satu kecamatan yang ada di kabupaten Mandailing Natal. Berdasarkan data Pusat Statistik Kabupaten Mandailing Natal menunjukkan bahwa luas wilayah kecamatan Panyabungan Kecamatan Panyabungan adalah 259,77 km dengan jumlah 39 desa. Panyabungan terletak pada Ketinggian di atas Permukaan Laut 400-750 Meter.⁶⁵ Curah hujan tertinggi di kecamatan Panyabungan Utara berkisar 2.028 milimeter pada tahun 2009. Suhu rata-rata berkisar 23°C-32°C dengan kelembaban antara 80-85 %.⁶⁶

Adapun batas wilayah Kecamatan panyabungan antara lain:

1. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan panyabungan Utara
2. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Panyabungan Selatan dan Kecamatan Lembah Sorik Marapi
3. Sebelah barat berbatasan dengan kecamatan panyabungan barat
4. Sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan panyabungan Timur.⁶⁷

⁶⁵ Badan Pusat Statistik Kabupaten Mandailing Natal, *Kecamatan Panyabungan dalam Angka 2019*, h. 3

⁶⁶ *Ibid.*,

⁶⁷ *Ibid.*, h. 4

C. Situasi Sosial Kecamatan Panyabungan

1. Kependudukan

Sasaran pokok yang perlu di sampaikan dalam proses pembangunan, salah satunya adalah masalah kependudukan. Komposisi penduduk kecamatan Panyabungan pada tahun 2019 berjumlah 83.319 jiwa dengan 18.604 rumah tangga dengan rata-rata per rumah tangga adalah 4,01 jiwa. Hal ini terjadi karena peningkatan jumlah penduduk setiap tahun diimbangi oleh peningkatan jumlah rumah tangga.⁶⁸ Sementara itu jika diperhatikan dari segi jenis kelamin, maka terlihat bahwa jumlah penduduk berjenis kelamin perempuan lebih besar dari jumlah penduduk berjenis kelamin laki-laki. Untuk lebih jelasnya mengenai jumlah penduduk kecamatan Panyabungan berikut diuraikan dalam table di bawah ini:

Tabel 1
Jumlah Penduduk Berdasarkan Jenis Kelamin

No	Jenis kelamin	Jumlah
1	Laki-laki	40.324
2	Perempuan	42.995
Jumlah		83.319

Sumber: Badan Statistik Kabupaten Mandailing Natal: kecamatan Panyabungan dalam angka 2018.

Penduduk di Kecamatan Panyabungan semuanya berstatus Warga Negara Indonesia dan umumnya bersuku Mandailing dan batak toba. Selain suku Mandailing dan batak Toba suku lain juga terdapat di kecamatan panyabungan seperti suku jawa, suku muara Sipongi dan suku Nias.

⁶⁸ *Ibid.*, h. 21

2. Pendidikan

Secara Umum baik jumlah sekolah, guru maupun murid di Kecamatan Panyabungan adalah paling tinggi di antara kecamatan yang ada di Kabupaten Mandailing natal, hal ini disebabkan kecamatan Panyabungan merupakan ibu kota Kabupten dengan penduduk terpadat dan jumlah desa terbanyak.

Untuk lebih jelasnya mengeani jumlah sarana pendidikaan, guru dan murid berikut penulis uraikan pada table di bawah ini:

Tabel 2
Jumlah Sarana Pendidikan di Kecamatan Panyabungan

No	Sekolah	Negeri	Swasta
1	Sekolah Dasar (SD)	43	3
2	SMP	7	2
3	SMA	3	2
4	SMK	3	4
5	MDA	-	38
6	MI	-	1
7	MTS	1	3
8	MA	1	2
9	Pondok Pesantren	-	3
10	Akademi Kebidanan	-	2
Jumlah		58	60

Sumber: Badan Statistik Kabupaten Mandailing Natal: kecamatan Panyabungan dalam angka 2018.

Terkait sarana dan prasaran pendidikan yang ada di kecamatan Panyabungan cukup memadai, berikut datanya:

Tabel 3
Jumlah murid sekolah berdasarkan jenjang pendidikan di Kecamatan Panyabungan

No	Sekolah	Negeri	Swasta
1	Sekolah Dasar (SD)	12.300	854

2	SMP	3010	386
3	SMA	1547	451
4	SMK	2302	629
5	MDA	-	4994
6	MI	-	237
7	MTS	-	2500
8	MA	-	1795
9	Pondok Pesantren	-	1837
10	Akademi Kebidanan		

Sumber: Badan Statistik Kabupaten Mandailing Natal: kecamatan Panyabungan dalam angka 2018.

Selanjutnya mengenai jumlah guru dijelaskan pada table di bawah ini:

Tabel 4
Jumlah Guru Berdasarkan Jenjang Pendidikan
Di Kecamatan Panyabungan

No	Sekolah	Negeri	Swasta
1	Sekolah Dasar (SD)	725	67
2	SMP	303	62
3	SMA	125	66
4	SMK	193	140
5	MDA	-	213
6	MI	-	12
7	MTS	-	154
8	MA	-	140
9	Pondok Pesantren	-	88
10	Akademi Kebidanan	-	-

Sumber: Badan Statistik Kabupaten Mandailing Natal: kecamatan Panyabungan dalam angka 2018.

Berdasarkan uraian di atas terlihat bahwa jumlah sarana pendidikan yang ada dikecamatan Panyabungan cukup memadai, begitu juga dengan jumlah murid dan guru. Hal ini menunjukkan bahwa masyarakat kecamatan Panyabungan tidak mengalami kesulitan akses dalam pendidikan khususnya pendidikan sampai tingkat sekolah Menengah Umum (SMA) sederajat. Namun

untuk melanjutkan pendidikan ke tingkat yang lebih tinggi, masyarakat Kecamatan Panyabungan terpaksa harus ke STAIN Mandailing Natal yang berada di kecamatan Panyabungan Barat, atau dapat juga dilakukan dengan cara keluar dari wilayah kabupaten Mandailing Natal menuju kota-kota lainnya seperti padangsidempuan, Medan, Padang, pekanbaru dan lain sebagainya.

3. Ekonomi

Pertanian dan perdagangan merupakan hal yang paling dominan dalam mendongkrak ekonomi masyarakat kecamatan Panyabungan. Berdasarkan data statistik Kabupaten Mandailing Natal penduduk Panyabungan mayoritas melakukan kegiatan ekonomi dengan bertani dan kebun karet mencapai 56%, kemudian disusul oleh perdagangan seperti toko, kedai kopi, rumah makan, kafe, salon dan lain sebagainya, jasa angkutan dan lain sebagainya.

Kecamatan Panyabungan yang merupakan pusat dan ibu kota Mandailing Natal menjadikan daerah ini menjadi pusat perdagangan, di kecamatan panyabungan terdapat pusat pasar perbelanjaan yang dikenal dengan Pasar Baru yang menjadi pusat kegiatan perdagangan, sehingga tidak berlebihan jika dikatakan kota Panyabungan merupakan salah satu jantung perdagangan mandailing Natal. Selain menjadi pusat perdagangan, berbagai home industri pun banyak dijumpai di Kota Panyabungan, seperti home industri makanan dan kerajinan.

Panyabungan yang merupakan pusat ibu kota mandailing Natal memberikan akses ekonomi yang relatif lebih mudah bagi masyarakat di bandingkan masyarakat kecamatan lainnya. Sebagai pusat Kabupaten dan kota yang mulai berkembang tentunya terspat berbagai pasilitas ekonomi yang dapat menunjang dan membutuhkan masyarakat dalam melakukan transaksi ekonomi, seperti keberadaan bank-bank dan lembaga keuangan lainnya.

Untuk lebih jelasnya mengenai perekonomian masyarakat kecamatan panyabungan, berikut penulis uraikan dalam tabel di abwah ini:

Tabe5

Jenis Perekonomian Masyarakat Kecamatan Panyabungan

No	Jenis Usaha Perdagangan	Jumlah
1	Toko	2061
2	Salon	56
3	Rumah Makan	126
4	Kedai kopi	435
5	Jasa Pengangkutan	35
6	Perhotelan	8
7	Karaoke	14
8	Kafetaria	42

Sumber: Badan Statistik Kabupaten Mandailing Natal: kecamatan Panyabungan dalam angka 2018.

4. Agama

Kondisi keberagamaan masyarakat Kecamatan panyabungan tergolong religius, hal ini didorong oleh banyaknya pondok pesantren di kabupaten Mandailing Natal, dengan demikian para guru dan santri pondok Pesantren juga menjadi tauladan bagi masyarakat. Berbagai aktifitas

keagamaan juga masih aktif dilakukan oleh masyarakat Panyabungan, seperti pengajian rutin disetiap masjid, kelompok-kelompok pengajian kaum bapak dan ibu juga masih banyak dijumpai. Semua hal ini menunjukkan bahwa kehidupan masyarakat panyabungan masih religius.

Mayoritas penduduk Panyabungan adalah Islam, dan ketersediaan sarana peribadatan cukup memadai, hal ini dapat dilihat dari jumlah sarana ibadah yang terdapat di kecamatan Panyabungan yang diuraikan pada table di bawah ini:

Tabel 6
Jumlah Rumah Ibadah di Kecamatan Panyabungan

No	Rumah Ibadah	Jumlah
1	Masjid	73
2	Surai/langgar	147
3	Gereja	2
4	Kuil	-
5	Vihara	-

Sumber: Badan Statistik Kabupaten Mandailing Natal: kecamatan Panyabungan dalam angka 2018.

5. Adat dan Budaya

Memahami situasi sosial Mandailing, dapat dilihat pada sistem sosial dan budaya yang telah tertata dan berlangsung dalam masyarakat. Nilai-nilai sosial-budaya itu secara struktural dan fungsional terdapat pada sistem kekerabatan *Dalihan Na Tolu* (tiga tungku) yang berdiri pada posisinya masing-masing dan merupakan satu kesatuan yang tak dapat dipisahkan. Dari

sistem kekerabatan *Dalihan Na Tolu* inilah sistem budaya (*cultural system*), sistem sosial (*social system*), dan sistem keperibadian (*personality system*) dibangun dan dikembangkan.⁶⁹

Dalihan Na Tolu sebagai badan legislatif terdiri dari kahanggi, anak boru, mora, dan hatobangon yaitu, para sesepuh dancerdik cendekiawan yang arif dan bijaksana. Dalam kepemimpinan *huta* (kampung) bahwa sistem kehidupan masyarakat tradisional Mandailing terdapat komposisi sosial kepada tiga macam, yakni; 1) kepemimpinan *huta*, 2) kepemimpinan *ripe*, dan 3) status kependudukan.⁷⁰

Dalam masyarakat adat (tradisional) di Mandailing, terdapat kelompok masyarakat yang disebut mempunyai hak mendirikan adat dan ada yang berhak serta berkewajiban sepanjang adat. Kelompok yang berhak mendirikan adat, ialah: a) Raja dan Namora-mora, b) Anggi ni raja, c) Suhu dan bayo-bayo, d) Natoras-Natoras, dan e) Halak na jaji. Sedangkan kelompok masyarakat yang berhak dan berkewajiban mengatur sepanjang adat adalah pada empat kelompok a, b, c, dan d, dan kelompok terakhir walaupun mempunyai hak tetapi tidak berkewajiban mengatur adat.⁷¹

Mekanisme dan tata kerja kehidupan masyarakat pada suatu *huta* terdapat komposisi yang didasarkan pada pelapisan sosial dan jabatan (kedudukan). Menurut sistem pemerintahan di tingkat *huta* berdasarkan kekerabatan *Dalihan Na Tolu*, terdapat setidaknya 24 fungsionaris yang masing-

⁶⁹H.P. Panggabean, *Pembinaan Nilai Adat Budaya Batak Dalihan Natolu*, (Jakarta: Dian Utama, 2007), h.31

⁷⁰Abbas Pulungan, *Perkembangan Islam di Mandailing*, hal. 44

⁷¹*Ibid.*,

masing mempunyai hak dan kewajiban untuk mengatur kehidupan masyarakat secara umum.

Komposisi jabatan pemerintahan adat di atas hanya berfungsi sebagai pembagian kerja jika terjadi peristiwa yang terkait dengan masyarakat luas, karena masa dahulu sering terjadi konflik atau peperangan antar wilayah yang melibatkan rakyatnya, dan bagi yang kalah dalam peperangan harus tunduk kepada yang menang. Komposisi jabatan yang cukup banyak ini, secara juridis formal sulit untuk memahami pembagian kerja karena lingkup suatu kampung tidak begitu kompleks. Setidaknya, mekanisme kehidupan pemerintahan adat ini berlaku sebelum kawasan Mandailing dikuasai oleh kolonial Belanda, dan sebelum agama Islam berkembang dalam masyarakat.

Sistem kekerabatan orang Mandailing tetap menganut *patrilineal*, di mana hubungan kekerabatan mereka dapat ditinjau berdasarkan pertalian darah dan perkawinan yang terpola. Dalam hal ini, orang Mandailing mengelompokkan diri ke dalam tiga kelompok kekerabatan yang menjadi tumpuan dasar dari berbagai aktivitas sosial-budaya mereka. Menurut adat-istiadat, ketiga kelompok kekerabatan itu masing-masing berkedudukan sebagai *mora* (kelompok pemberi anak gadis), *anak boru* (kelompok penerima anak gadis), dan *kahanggi* (kelompok kekerabatan yang semarga), di mana ketiga kelompok kekerabatan tersebut terikat erat satu sama lain berdasarkan hubungan fungsional dalam satu sistem sosial yang dinamakan *Dalian Natolu*, yang artinya “tumpuan yang tiga” atau “tiga tumpuan”. Dengan menggunakan sistem sosial *Dalian Natolu* itulah orang Mandailing

mengatur dan melaksanakan berbagai aktivitas sosial-budayanya, serta membentuk satu “persekutuan hukum” (*adatrechts gemeenschap*) yang nama aslinya adalah *Janjian*.

D. Keberadaan Tempat Hiburan di Kota Panyabungan

Hiburan adalah semua kegiatan atau perbuatan yang mempunyai tujuan untuk menghibur hati seseorang untuk menjadi senang. Kata Hiburan memiliki persamaan arti dengan kata *entertainment* dalam Bahasa Inggris yang berarti sejenis *tourist attraction* dimana para pengunjung yang datang merupakan subyek yang pasif sebagai *audience*/hadirin yang datang menikmati, menyaksikan ataupun mengagumi kejadian-kejadian yang berlangsung untuk mendapatkan kepuasan rohaniyah sesuai dengan motif-motif yang mendorong kunjungan tersebut.⁷²

Hiburan merupakan suatu barang atau perbuatan menghibur hati untuk melupakan kesedihan. Hiburan dalam Islam adalah sesuatu yang dapat memberi ketenangan dan kegembiraan kepada seseorang. Dalam ajaran Islam dilakukan dengan syarat tidak ada pergaulan bebas antara laki-laki dan perempuan, dan tidak melupakan ajaran-ajaran Allah s.w.t

Dengan penambahan kata malam (hiburan malam) memiliki arti yaitu lebih cenderung menunjukkan waktu yaitu malam hari. Jadi Hiburan malam adalah sejenis *tourist attraction* dimana para pengunjung yang datang merupakan subyek yang pasif sebagai *audience*/hadirin yang datang menikmati,

⁷² R.S Damardjati, *Istilah-Istilah pariwisata* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), h. 25.

menyaksikan ataupun mengagumi kejadian-kejadian yang berlangsung untuk mendapatkan kepuasan rohaniyah sesuai dengan keinginan pengunjung yang dilakukan pada waktu malam hari.⁷³

Dari uraian di atas dapat diartikan segala jenis kegiatan baik berupa pertunjukkan, keramaian, permainan ataupun ketangkasan yang mempunyai tujuan untuk menghibur seseorang sehingga dapat menyenangkan hati dan melupakan segala kesedihan yang sedang dialami oleh individu itu sendiri.

Jenis-jenis hiburan dapat dikelompokkan menjadi beberapa jenis, diantaranya Gelanggang olahraga, Gelanggang seni, Arena permainan, Hiburan malam, Panti pijat, Taman rekreasi, Karaoke dan Jasa impresariat/promoter.⁷⁴

Sedangkan yang dimaksud dengan tempat hiburan dalam penelitian ini adalah hiburan berupa karaoke yang terdapat di wilayah kecamatan Panyabungan, baik karaoke dalam bentuk kamar/ bilik maupun karaoke terbuka yang ada di kafe-kafe, hotel maupun tempat khusus karaoke.

Panyabungan merupakan ibu kota kabupaten Mandailing Natal dan merupakan salah satu kota yang sedang mengalami perkembangan diberbagai sector, baik sosial maupun ekonomi. Perkembangan kegiatan ekonomi mengakibatkan munculnya berbagai macam kegiatan usaha termasuk dunia hiburan, baik hiburan yang terdapat di kafe-kafe biasa dipinggiran kota

⁷³Riska Dwi Angraini, *Pengaruh Aktivitas Tempat Hiburan Malam Terhadap Perubahan Perilaku Sosial Masyarakat*. E-Jurnal univeritas Atmajaya. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/248709-pengaruh-aktivitas-tempat-hiburan-malam-ccb55b3a.pdf>. diakses pada 23 Januari 2020.

⁷⁴ Pasal 3 ayat 2 Peraturan kementerian Kebudayaan dan Pariwisata tentang tata cara pendaftaran usaha penyelenggaraan hiburan dan rekreasi.

panyabungan seperti karaoke dan kafe Live music hingga pada jenis hiburan yang ada di hotel-hotel.

Perbup Madina No 6 tahun 2015 dalam Pasal 1 point 12 menetapkan bahwa yang dimaksud dengan Karaoke adalah usaha hiburan yang menyediakan tempat, peralatan dan fasilitas untuk menyanyi yang diiringi musik rekaman dengan/atau tanpa pemandu lagu yang dapat menyatu atau dilengkapi dengan usaha/penyediaan jasa pelayanan makanan dan minuman.⁷⁵

Berdasarkan pengamatan penulis di wilayah Kota Panyabungan, saat ini terdapat 8 hotel dan diantara hotel-hotel tersebut hanya satu hotel syari'ah dan tidak terdapat kegiatan hiburan, sedangkan sisanya menyediakan tempat hiburan berupa karaoke, jasa pijat dan spa.

Terkait jenis usaha karaoke yang terdapat di Kota panyabungan ada 2 bentuk. *Pertama* jenis kegiatan karaoke dengan kamar/bilik (ruang tertutup) sehingga pengunjung lain tidak dapat melihat kegiatan karaoke di dalam kamar. *kedua* kegiatan karaoke dan live music di ruangan terbuka di dalam sebuah gedung dengan penyanyi/pemandu karaoke beberapa orang wanita, kegiatan karaoke jenis ini dapat dilihat dan disaksikan seluruh pengunjung tempat tersebut bahkan tersedia tempat untuk berjoged bersama antara pengunjung dengan pemandu karaoke.

Untuk lebih jelasnya mengenai hotel-hotel yang menyediakan tempat hiburan berikut penulis uraikan dalam tabel di bawah ini:

⁷⁵Perbup Madina No 6 tahun 2015 Tentang *ketentuan pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum Di Wilayah Kabupaten Mandailing Natal* Pasal 1 point 12.

Tabel 7
Hotel Dan Jenis Hiburan yang Terdapat Di Kota Panyabungan

No	Nama Hotel	Kegiatan Hiburan		
		Karaoke	Spa	Jasa Pijat
1	Hotel International Paya Loting (kayu Jati)	✓	✓	✓
2	Hotel Rapiq	✓		
3	Hotel Rindang	✓	-	-
4	Hotel Madina Sejahtera	✓	-	-
5	Hotel istana 8	✓	-	-
6	Hotel Abara	✓	✓	-
7	Hotel Mariring	✓	-	-

Selain tempat hiburan yang ada di hotel-hotel yang terdapat di Kota panyabungan, tempat hiburan seperti karaoke dengan menyediakan pemandu karoke juga terdapat di tempat-tempat karoke lainnya, baik tempat karaoke khusus maupun kafe. Berikut penulis uraikan dalam table di bawah ini:

Tabel 8
Tempat hiburan di Kota Panyabungan

No	Tempat	Jenis dan pasilitas		
		Kamar/bilik	Pemandu karaoke	Pemandu karaoke
1	Karaoke Stra FM	✓	-	-
2	Karaoke Hotel Rindang	✓		
3	Nia Café dan Karoke	✓	-	✓
4	Karaoke hotel Abara	✓		✓
5	Café Rambutan Live music dan karaoke		✓	✓
6	Café Tio	✓	✓	✓
7	Cafe Nabila	✓	✓	✓

Kegiatan hiburan tersebut dilakukan pada siang dan malam. Pada waktu siang karaoke yang beroperasi hanya karaoke yang ada di hotel-hotel, sedangkan

pada malam hari seluruh tempat karaoke tersebut beroperasi hingga jam 3 malam bahkan ada yang 24 jam seperti kafe Tio.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan pengunjung kafe Tio yang tidak mau disebutkan namanya bahwa di kafe Tio terdapat beberapa ruangan berupa kamar/ bilik dengan pintu yang bisa dikunci dari dalam, di kafe Tio juga disediakan pemandu karaoke dengan pakaian yang serba minim (seksi), minuman beralkohol seperti anggur merah, minzen, Jack Daniel, red label, black label, asoka, kamput dan lain sebagainya bahkan di kafe tersebut terdapat kamar/bilik di lantai II yang sering dijadikan sebagai tempat melakukan perzinahan (prostitusi) berikut pernyataannya:

“Tempat-tempat hiburan malam di panyabungan on madung mulai bahat, seperti kafe-kafe nadi lintas timur, karaoke-kaeaoke di hotel-hotel, kafe napaling laris sanaari kafe Tio, di Kafe Tio tempat karaoke na kamar-kamar, adong nadilanti sada dan adong di lantai dua. Anggo di kafe tio nangerian i, cewek-cewek nai seksi-seksi, kamar nai pe paten, adong sofana, lampu-lampu disko namrkelap-kelipi ma ibaen kalai, pintu naipe bisa tarkunci sian bagasan, di ruangnya I ma markaroke sambel marjoged-joged dohot cewek-cewek i. di lantai dua sebageian kamar nai tempat-tempat cewek-cewk nai mai, pala giot marhubungan dot kalai bisa juo, tergantung kesepakatan, kadang kamar nadilantai dua ma, tapi lebih sering dei tu hotel, biasana pala dung deal harga dan tempat, dung siap karaoke baru kaluarma tu tempat nadisepakati, biasana tempat nai tu hotel”⁷⁶

Saat penulis menanyakan berapa bayaran kegiatan karaoke, informan member tahu bahwa bayarannya Rp. 70.000 perjam, dan jika memakai jasa pemandu karaoke maka bayarannya Rp. 120.000 perjam dengan satu orang wanita pemandu kaaoke dan jika 2 orang maka bayarannya menjadi Rp. 170.000

⁷⁶ Hasil Wawancara dengan pengunjung kafe Tio, panyabungan Desember 2019.

perjamnya ditambah dengan minum, makanan dan rokok pemandu karaoke.

Berikut pernyataanya:

Anggo bayaranna mura dei, 70.000 dei sajom, pala pake pemandu tambah ma bayaran, pala sada alak manjadi 120.000, pala dua alak manjadi 170.000 ditamba minuman, makanan dan rokok do ma, biasanaa, pemandui pe mangidup dei alai, sigaret Surya atau sampurna.
77

Selanjutnya penulis juga menanyakan darimana asal wanita pemandu karaoke tersebut, maka informan member tahu bahwa kebanyakan wanita tersebut berasal dari luar wilayah Mandailing seperti Padangsidimpuan. (*anggo cewek-cewek nai kebanyakan sian luar dei, sian sidimpuan ma nabahatna debai nai memang adong alak ison*).⁷⁸

Kegiatan hiburan malam berupa karaoke tertutup dengan pemandu wanita yang berpakaian serba minim juga sempat viral di media sosial, video tersebut viral di Face Book dengan judul Madina Bergoyang @kafe Nabila, namun sayangnya pada saat penelitian ini dilakukn video tersebut telah dihapus dan tidak dapat ditemukan kemabali.⁷⁹

Selain di kecamatan panyabungan, kegiatan hiburan juga terdapat di sekitar wilayah Panyabungan, seperti dilongat terdapat sebuah kafe yang menyediakan minuman tuak, live music dan karaoke yang juga menyediakan wanita pemandu karaoke, namun bedanya kegiatan di kafe ini terbuka, di kafe tersebut terdapat

⁷⁷ Hasil wawancara dengan pengunjung kafe Tio. Panyabungan Desember 2019.

⁷⁸ Hasil wawancara dengan pengunjung kafe Tio. Panyabungan Desember 2019.

⁷⁹Informasi ini didapatkan dari seorang teman bernama Khairil Iman yang banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian di Panyabungan. Khairli Iman juga beberap kali pernah mengunjungi kafe-kafe tersebut dan dia banyak memberikan nformasi terkait kegiatan hiburan malam yang kota Panyabungan.

sebuah panggung, di panggung tersebutlah wanita benyanyi dan berjoged bersama para pengunjung kafe yang sudah mabuk akibat minum tuak.⁸⁰

Tempat hiburan juga terdapat di kafe-kafe lain seperti kafe rundudu, lopo koje, kafe rambutan dan lain sebagainya, kafe-kafe tersebut juga menyediakan minuman tuak, dan minuman beralkohol lainnya.⁸¹

Selanjutnya mengenai jam operasi hiburan malam tersebut berdasarkan informasi yang diperoleh dari lapangan, tempat-tempat hiburan tersebut beroperasi sampai pagi bahkan ada yang 24 jam.

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa Hiburan malam yang terdapat di Kota Panyabungan telah mengalami perkembangan yang sangat luar biasa, tentunya keberadaan tempat-tempat hiburan tersebut jelas memberikan dampak negatif bagi kehidupan masyarakat, berupa kemerosotan moral yang dapat mengganggu ketertiban umum di Kota Panyabungan.

⁸⁰Taufik, pernah mengunjungi kafe longatwawancara Pribadi. Panyabungan 2019.

⁸¹Khairil Iman .*Pengunjung kafe*, wawancara pribadi, Panyabungan 2019.

BAB IV

IMPLEMENTASI PERBUP MADINA NO 6 TAHUN 2015

DALAM PENERTIBAN TEMPAT HIBURAN

DITINJAU DARI SIYASAH SYAR'IIYAH

A. Penertiban Tempat Hiburan di Kota Panyabungan Berdasarkan Perbup No 6 Tahun 2015

Peraturan yang berkaian tentang ketertiban umum di Kabupaten Mandailing Natal dapat dilihat setidaknya dari beberapa pertauran yaitu Peraturan Bupati (Perbup) No 6 tahun 2015 Tentang Ketentuan Pokok Pelaksanaan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum Di wilayah Kabupatenupaten Mandailing Natal yang terdiri dari 10 bab dan 17 Pasal dan Peraturan Daerah (Perda) Mandailing Natal No. 4 tahun 2010 tentang ketetiban Umum yang terdiri dari 7 Bab dan 19 Pasal.

Pada bagian awal Perbup tersebut pada huruf a menjelaskan bahwa dalam rangka memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat di wilayah Kabupaten Mandailing Natal dan penegakan Peraturan Daerah, perlu menyusun Ketentuan Pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman dan Ketertiban Umum yang ditetapkan dengan Peraturan Bupati, selanjutnya bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, perlu menetapkan Peraturan Bupati tentang Ketentuan Pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman dan Ketertiban Umum di Wilayah Kabupatenupaten Mandailing Natal.

Pasal 6 Perbup No. 6 tahun 2015 telah menetapkan bahwa Sasaran pelaksanaan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum meliputi hal-hal di bawah ini:

1. penertiban, pencegahan dan pemberantasan penyakit masyarakat, antara lain: prostitusi/perzinahan, perjudian, minuman keras (alkohol), narkoba/obat-obat terlarang, pornografi dan pornoaksi;
2. penertiban pedagang kaki lima;
3. penertiban penempatan reklame/spanduk;
4. penertiban pembangunan bangunan dan gedung serta kios liar;
5. penertiban daerah milik jalan dan daerah manfaat jalan;
6. penertiban balap liar dan siswa/siswi bolos pada waktu jam belajar;
7. penertiban waktu operasional usaha warnet, yaitu dari pukul 08.00 WIB sampai dengan pukul 24.00 WIB;
8. penertiban Pegawai Negeri Sipil yang berkeliaran pada saat jam kerja;
9. penertiban penggunaan tanah fasilitas umum;
10. penertiban pertunjukan dan tempat hiburan serta sarana hiburan;
11. penertiban waktu operasional usaha panti pijat, usaha kafétaria dan hiburan karaoke, yaitu dari pukul 08.00 sampai dengan pukul 24.00 WIB;
12. penertiban hotel (penginapan/losmen) dan obyek wisata;
13. penertiban dalam penggunaan Taman Kota Panyabungan serta areal Mesjid Agung Nur ‘Alan Nur;
14. penertiban bantaran/ sempadan sungai;
15. penertiban perizinan;
16. penertiban lingkungan pasar; dan
17. kegiatan lainnya yang dapat menimbulkan potensi gangguan ketenteraman dan ketertiban umum.⁸²

⁸² Pasal 6 Peraturan Bupati Mandailing Natal No. 6 tahun 2015

Berdasarkan Pasal 6 tersebut di atas dapat diketahui bahwa salah satu sasaran dari pelaksanaan ketertiban umum adalah penertiban tempat hiburan sebagaimana di sebutkan pada poin J. selanjutnya pada poin K ditetapkan mengani waktu oprasional tempat-tempat hiburan tersebut mulai dari pukul 08.00 sampai pukul 24.00 WIB.

Terkait Rincian tugas ketenteraman dan ketertiban umum dijelaskan dalam Pasal 7, meliputi:

1. Pelaksanaan upaya preventif untuk menjaga, melindungi, menciptakan ketenteraman dan ketertiban umum pada setiap lingkungan;
2. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya agar dapat tercapai masyarakat yang taat aturan, taat azas dan taat hukum dilaksanakan oleh SKPD teknis ;
3. Pelaksanaan penegakan hukum meliputi penegakan peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya baik secara preventif maupun represif;
4. SKPD teknis melaporkan setiap pelanggaran terhadap peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya berdasarkan hasil pengawasan di lapangan kepada PPNS pada Satpol PP setelah dilakukan teguran lisan dan tulisan; dan
5. Tindakan represif non yustisial yang dilakukan oleh Satpol PP dan aparat ketenteraman dan ketertiban kecamatan serta berkoordinasi dengan pihak penegak hukum (kepolisian dan kejaksaan), sedangkan penyidikan pelanggaran peraturan daerah dan peraturan pelaksanaannya dilakukan

oleh PPNS.⁸³

Selanjutnya mengaai pelaksanaan penegekan aturan tersebut dalam rangka pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum meliputi langkah-langkah sebagai berikut:⁸⁴

1. perumusan kebijakan
2. pelaksanaan;
3. pemberdayaan dan partisipasi masyarakat; dan
4. pelaporan

Terkait tempat hiburan selanjutnya dijelaskan pada pasal 13 bahwa penyelenggaraan usaha karaoke dan kafetaria diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Usaha karaoke dan kafetaria berupa bilik/kamar yang bukan merupakan fasilitas dari usaha restoran atau hotel yang dipungut bayaran; atau
2. Usaha karaoke dan kafetaria berupa ruangan terbuka yang merupakan fasilitas dari usaha restoran atau hotel dengan tidak dipungut bayaran.⁸⁵

Berdasarkan uraian tersebut dapat dikeatahui bahwa jenis hiburan berupa karaoke dibedakan menjadi dua, *pertama* kegiatan karaoke berupa kamar/bilik dengan dipungut biaya, kedua kegiatan karaoke yang merupakan bagian dari pasilitas hotel atau restaurant dalam ruangan terbuka yang tidak dipungut biaya. Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, jenis kegiatan hiburan berupakaraoke yang paling banyak terdapat di kota Panyabungan adalah katagori pertama berupa bilik/

⁸³ Lihat Pasal 7 Perbup Madina no. 6 Tahun 2015.

⁸⁴ Lihat Pasal 8 Perbup Madina No. 6 Tahun 2015.

⁸⁵ Lihat Pasal 8 Perbup Madina No. 6 Tahun 2015.

kamar dengan dipungut biaya seperti kegiatan karaoke di kafe Tio, Kafe Nabila, Kafe Nia, Karaoke hotel rafiq, Hotel Abara dan lain sebagainya, sedangkan katagori yang kedua berupa kegiatan karaoke diruangan terbuka yang merupakan bagian dari hotel atau restaurant dan tidak dipungut biaya terdapat di Kafe longat live music dan karaoke, kafe koje dan kafe Rambutan.

Tentang penyelenggaraan kegitan hiburan berupa karaoke tersebut telah ditetapkan berbagai persyaratan. Penyelenggaraan usaha karaoke dan kafetaria berupa bilik atau kamar harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. bersifat karaoke keluarga, yakni hanya boleh digunakan pengunjung yang memiliki hubungan keluarga;
2. menggunakan lampu yang cukup terang dan permanen;
3. menggunakan pintu kaca yang tembus pandang, tidak menyediakan pelayan seks komersial, prostitusi/perzinahan, perjudian, minuman keras (alkohol), narkotika/obat-obat terlarang, pornografi dan pornoaksi;
4. pemandu lagu berpenampilan sopan; dan
5. jam buka mulai pukul 08.00 WIB sampai dengan pukul 24.00 WIB.

Selanjutnya pelaksanaan tempat hiburan berupa karaoke dengan jenis ruang terbuka sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 huruf b harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. menggunakan lampu yang cukup terang dan permanen;
2. tidak menyediakan minuman beralkohol, narkoba, pelayan seksual, prostitusi/perzinahan;
3. pemandu lagu berpenampilan sopan; dan
4. jam buka mulai pukul 08.00 WIB sampai dengan pukul 24.00 WIB.

Selain menetapkan aturan penyelenggaraan tempat Hiburan, Perbup tersebut juga mengatur tentang sanksi bagi peanggaran ketertiban penyelenggaraan tempat hiburan. Dalam pasal 12 ayat (1) menetapkan bahwa Setiap orang atau badan hukum yang melanggar ketentuan dalam Peraturan Bupati ini dikenakan sanksi administrasi berupa pencabutan izin dan pembebanan biaya paksaan penegakan hukum sebesar Rp.5.000.000-, (lima juta rupiah).

Dan pada ayat (2) lebih lanjut di ataur bahwa Setiap pelanggar selain dikenakan sanksi administrasi dapat diancam dengan pidana yang diatur dalam perundang- undangan.

B. Implementasi Perbup Madina No 6 Tahun 2015 dalam Penertiban Tempat Hiburan di Kota Panyabungan

Penertiban adalah proses, pembuatan, cara untuk menjadikan tertib sedangkan penanggulangan adalah proses, pembuatan, cara menanggulangi sesuatu (Kamus Besar Bahasa Indonesia).

Pasal 10 Perbup No 6 tahun 2015 telah menetapkan tentang tata hubungan kerja pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum sebagai berikut:

1. Satpol PP menyusun program dan menyampaikan bahan kebijakan kepada Bupati untuk pelaksanaan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
2. Satpol PP menyelenggarakan ketenteraman dan ketertiban umum dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan instansi terkait; dan
3. Satpol PP melakukan pembinaan pelaksanaan ketenteraman dan ketertiban kepada perangkat instansi Dinas/ Badan/ Kantor/ Kecamatan/ Kelurahan/ Desa.

Berdasarkan uraian tersebut dapat diketahui bahwa yang melaksanakan Perbup No 6 tahun 2015 dalam pemeliharaan ketertiban umum adalah Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Mandailing Natal dengan bekerjasama dengan instansi terkait.

Untuk lebih jelas mengenai implementasi Perbup tersebut dalam melakukan penertiban tempat Hiburan, berikut ini penulis uraikan hasil wawancara dengan Ka Satpol PP Kabupaten. Madina.

Lismulyadi Nasution menjelaskan bahwa dalam memelihara ketenteraman masyarakat, maka kami sebagai petugas pelaksana menjalankan tugas sesuai dengan aturan dan ketentuan yang ada. Dalam masalah penertiban tempat hiburan, khususnya yang beroperasi di malam hari, kami melakukan beberapa langkah. *Pertama* adalah patroli. Patroli kami lakukan untuk mencari dan mengawasi tempat-tempat hiburan yang ada. Yang kedua adalah dengan melakukan razia. Razia merupakan usaha untuk menjaga ketertiban dengan melakukan pemeriksaan, penggeledahan dan pembersihan terhadap segala bentuk tindakan yang dianggap mengganggu ketenteraman umum maupun keamanan masyarakat.⁸⁶

Lebih lanjut Lismulyadi menjelaskan bahwa dalam razia yang dilakukan pihaknya akan mengamankan dan membawa para pihak yang melanggar ketertiban umum, dengan mengamankan para pemandu yang melanggar aturan, pengunjung yang masih berada di tempat hiburan lewat dari jam operasional dan pemilik tempat hiburan yang tertangkap tangan melakukan kegiatan yang melanggar peraturan ketertiban umum seperti penyediaan minuman beralkohol (miras), pelanggaran standard operasional dan lain sebagainya. Pihak yang diamankan akan dibawa ke Kantor Satpol PP untuk diberikan pembinaan.⁸⁷

Selain memberikan pembinaan terhadap pelanggar ketertiban, pendataan juga dilakukan, dan apabila mereka yang sudah pernah tertangkap kemudian

⁸⁶ Lis Mulyadi Nasution, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten. Mandailing Natal. Wawancara pribadi. Dalam Lidang 2019.

⁸⁷ *Ibid.*,

tertangkap kembalidalam razia berikutnya maka akan diberikan sanksi yang lebih keras, sehingga mereka tidak mengulangi perbuatannya lagi.⁸⁸

Selain melakukan razia terhadap tempat hiburan malam Satpol PP Kabupaten Madina juga melakukan razia keberbagai tempat-tempat yang diduga sengaja dimanfaatkan untuk melakukan kegiatan asusila dan prostitusi seperti Hotel-hotel dan Tempat-tempat lainnya yang dianggap atau dicurigai dan atau dimanfaatkan untuk dilakukanya perbuatan hubungan intim atau perzinahan.⁸⁹

Selanjutnya Lismulyadi juga menjelaskan bahwa razia, satpol PP juga melakukan pengawasan terhadap tempat hiburan. Menurut Lismulyadi pengawasan ini dilakukan supaya apa yang telah direncanakan sebelumnya dapat berjalan seperti apa yang di harapkan. Pemerintah pun menegaskan pengawasan terhadap tempat hiburan sangat diperlukan. Harus ada tindakan tegas bagi mereka yang melanggar peraturan tersebut.⁹⁰

Dalam hal ini Peran pengawasan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) Kabupaten Mandaling Natal sangat dibutuhkan untuk melakukan tindakan tegas terhadap pelanggaran yang terjadi, namun sebelum dilakukannya tindakan tegas, lebih baik terdahulu dilakukan pembinaan untuk perubahan yang berarti.

Ada 3 indikator utama yang digunakan dalam pengawasan ini, yaitu:

⁸⁸ *Ibid.*,

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*,

1. Menetapkan Standar

a. Jam Operasional

Sesuai dengan Perbup Nomor 6 Tahun 2015 Tentang “Waktu Buka dan Tutup Tempat Karaoke, Dibuka Pukul 08.00 WIB dan Tutup Pukul 24.00 WIB” tetapi, banyak tempat-tempat karaoke yang tidak sesuai dengan ketentuan Perbup tersebut. Bahkan tempat hiburan karaoke itu sendiri ada yang buka sampai pukul 03.00 WIB.

b. Minuman

Setelah peneliti melakukan survei ditempat-tempat karaoke ternyata banyak yang menyediakan minuman berakohol secara bebas, padahal dalam Perbup Nomor 6 Tahun 2015 tidak dibenarkan adanya penjualan minuman yang berakohol dalam tempat karaoke tersebut.

c. Lokasi/tempat

Dalam Perbup Nomor 6 Tahun 2015 tentang tempat pelaksanaan kegiatan hiburan ditetapkan bahwa tempat tersebut harus menggunakan lampu yang terang dan parmanen. setelah peneliti surve ke tempat-tempat karaoke ternyata ditemukan adanya penyimpangan yang berkaitan dengan peraturan tersebut. Semua tempat karaoke tidak menggunakan lampu yang terang, ruangan karaoke hanya diberikan lampu yang kecil dan redup ditambah dengan lampu-lampu hias yang berkelap-kelip.

Ada narasumber yang saya wawancarai dalam indikator untuk menetapkan standar, sebagai berikut:

“sulit untuk mengikuti waktu operasional, kebanyakan pengunjung karaoke itu malam hingga pukul 3 pagi, jika kami tutup jam 12 malam ini

*tentu saja merugikan kami, pera pengunjung lebih senang untuk berkaroke dijam malam, karena pada siang hari banyak kesibukan yang harus kerjakan*⁹¹.

2. Melakukan Penilaian

a. Laporan Tertulis

Sebelum mendapatkan laporan tertulis, pihak Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) melakukan patroli dan razia ditempat karaoke. Patroli dilaksanakan setiap hari sedangkan razia dilakukan setiap bulan, dan laporan tersebut diberikan kepada kepala Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dalam bentuk dokumen, namun faktanya patroli tidak dilaksanakan setiap hari. Ini sesuai dengan hasil wawancara dengan informan penelitian. Berdasarkan hasil wawancara dengan informan penelitian:

“Satpol pp (Satuan Polisi Pamong Praja) tidak setiap hari melakukan patroli ditempat saya. Walaupun ada patroli tetapi, tidak setiap hari. Yang paling sering patroli dibulan Ramadhan dan tidak tentu jadwalnya kapan.”

b. Laporan Langsung

Kepala Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) langsung turun ke lapangan dan mengawasi kerja bawahannya dalam melakukan patroli dan razia ditempat karaoke. Dan pada saat itu bawahan dapat melaporkan langsung dengan apa yang terjadi dilapangan. Selain dari bawahan kepala

⁹¹ Hasil wawancara dengan karyawan kafe Tio. Panyabungan 2019.

Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) juga menerima laporan langsung dari masyarakat setempat.

“Kami juga menerima laporan-laporan dari masyarakat yang merasa terganggu atau tidak nyaman dengan tempat karaoke tersebut atau apabila ada pelanggaran yang terjadi dilapangan. Setelah ada laporan maka akan kita cari tau kebenarannya dan jika terbukti makin akan segera kita lakukan penindakan.”⁹²

3. Mengadakan Tindakan Perbaikan

a. Mengetahui Penyimpangan Yang Terjadi

Dalam indikator ke tiga ini didapat dari hasil indikator pertama dan kedua yang saling berkaitan, yaitu:

- 1) Tempat karaoke tidak mematuhi jam operasional. Peneliti melihat dari waktu tutup tempat karaoke itu tidak sesuai Perbup Nomor 6 Tahun Tentang “Waktu Buka dan Tutup Tempat Karoke, Dibuka Pukul 08.00 WIB dan Tutup Pukul 24.00 WIB”
- 2) Tempat karaoke menyediakan minuman yang berakohol. Padahal sudah diatur dalam Perbup tersebut.
- 3) Tempat karaoke tidak menggunakan lampu yang terang, hanya menggunakan lampu yang kecil/ redup ditambah dengan lampu hias yang berkelap-kelip, pintu kamar/bilik karaoke tidak terdapat kaca atau bagian tertentu yang tempus pandang, sehingga kegiatan karaoke di

⁹²Lismulyadi, *Ka Satuan Polisi pamong paraja Kabupaten. Madina. Wawancara pribadi.* 2019

dalam ruangan tidak dapat dilihat dari luar, pintu kamar/bilik karaoke dapat dikunci dari dalam.

- 4) Pemandu karaoke berpakaian yang serba minim, bahkan ada pemandu karaoke yang masih 17 tahun.

Penyimpangan yang didapat itu tertera di laporan tertulis dan laporan langsung.

b. Memperbaiki Penyimpangan

Dalam indikator memperbaiki penyimpangan ini dapat dilakukan dengan cara:

1) Melakukan Pengawasan

Dengan melakukan pengawasan secara teratur ditempat-tempat hiburan karaoke, Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dapat meminimalisir penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dikemudian hari. Di dalam pengawasan tempat karaoke ini Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) juga dapat mengetahui pelanggaran yang terjadi lewat aduan masyarakat.

“Memang sudah kewajiban dan tugas satpol pp dalam mengawasi tempat-tempat hiburan, dan juga memberikan rasa aman dan nyaman kepada masyarakat kota Pekanbaru. Karena kami adalah perpanjangan tangan dari walikota Pekanbaru.”⁹³

Banyaknya pelanggaran yang terjadi di tempat karaoke di kota Panyabungan seakan tidak ada tindakan yang konkrit dari pemerintah.

⁹³ Lismulyadi, Ka Satuan Polisi pamong paraja Mandailing Natal.

Sebagai pengawas tempat hiburan, Satpol PP Kota Mandailing Natal menjelaskan bahwa dalam upaya melakukan pengawasan tempat hiburan di kota Penyabungan selalu gagal karena razia terlebih dahulu bocor di kalangan masyarakat yang mengakibatkan razia itu sendiri tidak mendapatkan hasil sesuai yang diharapkan.

“Kami sudah berusaha untuk bekerja optimal sesuai dengan tugas dan fungsi kami selaku satpol pp kota pekanbaru, tapi setiap kami melakukan razia sering kali razia itu sudah diketahui sebelumnya oleh pengelola.”⁹⁴

Berdasarkan wawancara menjelaskan bahwa pemantauan yang dilakukan Satpol PP Madina belum optimal, ini dapat dinilai dari melakukan pengawasan berupa patroli yang jadwal patrolinya tidak dilaksanakan dengan sebaik mungkin dan apabila patroli dilakukan dengan perencanaan yang telah ditetapkan, proses dan tindakan juga berjalan baik dan sesuai standar maka standar atau ketentuan operasional tempat karaoke yang berlaku dapat berjalan sesuai yang diharapkan.

2) Melakukan Pembinaan

Pemerintah menegaskan pengawasan terhadap tempat hiburan sangat diperhatikan. Selain itu diperlukan juga tindakan tegas bagi mereka yang tidak mengikuti peraturan yang telah ditetapkan. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) yang selama ini bertindak mengawasi memang harus bertindak tegas terhadap pelanggaran yang terjadi, namun sebelum dilakukan pengawasan terlebih dahulu dilakukan pembinaan untuk

⁹⁴ Ismail. Dalimunte, wawancara Kepala Bidang Ketertiban Umum Satpol PP Kota Kabupaten. Madina, 2019

perubahan yang berarti. *“biasanya kami terlebih dahulu memberikan teguran dahulu sebelum menerapkan tindakan yang tegas, bisa melalui surat maupun teguran dilapangan.”*⁹⁵

Berdasarkan hasil wawancara tersebut menjelaskan bahwa Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) dalam mengawasi tempat karaoke di kota Panyabungan melakukan pembinaan tempat karaoke yang melanggar peraturan dengan memberikan pengarahannya dan teguran. Ini didukung dengan pernyataan dari salah satu pengelola tempat karaoke :

*“Memang biasanya mereka melakukan teguran terlebih dahulu tentang pelanggaran yang kami buat, bukan langsung melakukan penyegelan dan penutupan.”*⁹⁶

Dari wawancara tersebut dapat dilihat bahwa pembinaan yang dilakukan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) Kabupaten. Mandailing Natal cukup baik. Apabila ditemukan tempat karaoke yang melakukan pelanggaran segera dilakukan pembinaan terhadap tempat karaoke tersebut. Kegiatan pembinaan itu sendiri bertujuan agar diharapkan pelanggaran itu tidak terjadi dikemudian hari.

3) Melakukan Penindakan

Satuan Polisi Pamong Praja dalam mengawasi tempat karaoke memperhatikan segala sesuatu yang berhubungan dengan standar operasi karena setiap kegiatan yang terjadi bisa saja menyimpang dari yang sudah

⁹⁵ Ismail. Dailimunte, Wawancara dengan Kepala Bidang Ketertiban Umum Satpol PP Kabupaten. Mandailing Natal, 24 November 2019.

⁹⁶Wawancara dengan salah seorang pengelola tempat Hiburan di kota Panyabungan.

ditetapkan. Pelanggaran itu harusnya dilakukan penindakan agar dapat memberikan efek jera terhadap yang melakukan pelanggaran.

Penindakan tegas berupa penutupan tempat hiburan dan juga hotel beberapa kali telah dilakukan, seperti penutupan hotel Rafiq. Hotel tersebut ditutup setelah di razia berkali-kali dan terbukti melakukan pelanggaran tentang ketertiban umum yang ada, kafe Nabila juga ditutup pada pertengahan 2019 karena melakukan pelanggaran.

Namun meskipun beberapa tempat hiburan sudah ditutup, muncul tempat-tempat hiburan yang lain, seperti kata pepatah, patah satu tumbuh seribu- begitulah fakta tempat hiburan yang ada di Kota Panyabungan, satu tempat hiburan ditutup, muncul tempat hiburan yang lain dengan nama yang berbeda dan nuansa yang baru. Seperti hotel Rafiq, setelah ditutup maka kembali buka dengan berubah nama menjadi Cahaya Rafiq, begitu juga dengan kafe yang ditutup, ditutup satu kafe muncul kafe-kafe lain.

Untuk lebih jelasnya mengenai penutupan tempat hiburan yang dilakukan oleh Satpol PP berikut diuraikan dalam tabel:

Tabel
Tempat Hiburan Yang Ditutup oleh Satpol PP

No	Nama/Jenis Tempat Hiburan	Pelanggaran	Waktu penutupan
1	Hotel Rafiq	Pelanggran izin	2018
2	Cafe Rambutan	Pelanggaran jam operasional dan menyediakan miras	2019
3	Cafe Nabila Live Music	Menyediakan miras dan pelanggran asusila	2019
4	Cafe Tio	Menyediakan minuman keras, asusila/perzinahan	2019

Sumber: Hasil wawancara dengan Lismulyadi, Ka. Satpol PP mandailing Natal

C. Faktor-Faktor yang Menghambat Pengawasan Tempat Hiburan di Kabupaten Mandailing Natal

1. Kurangnya Pengawasan

Pengawasan merupakan salah satu fungsi dari manajemen agar fungsi-fungsi manajemen yang lainnya dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan dalam mnecapai tujuan organisasi itu sendiri.

Satuan Polisi Pamong Praja di kota Panyabungan merupakan instansi pemerintah yang struktur organisasinya sudah diatur dan ditentukan oleh pemerintah melalui peraturan-peraturan yang mengatur mengenai fungsi, tugas, kewenangan dan struktur organisasi Satuan Polisi Pamong Praja. Tapi sayangnya tugas dan fungsi kurang dijalankan secara maksimal. Ini terbukti dari observasi dilapangan bahwasannya jadwal patroli dan razia tidak teratur dilakukan.

2. Kurangnya Pembinaan

Kurangnya keseriusan Satuan Polisi Pamong Praja dalam melakukan pembinaan terhadap tempat karaoke di Kota Panyabungan menyebabkan pelanggaran-pelanggaran di tempat hiburan karaoke itu terjadi berulang-ulang dan seakan mereka tidak jera untuk melakukan kesalahan yang sama demi mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya tanpa memperdulikan peraturan yang telah ditetapkan. Maka dari itu diperlukannya sanksi yang tegas agar menimbulkan efek jera pada tempat pengelola karaoke tersebut.

3. Sangsi Kurang Tegas

Memberikan sangsi atas sebuah tindakan pelanggaran adalah hal yang wajib untuk dilakukan agar menimbulkan efek jera pada pelanggaran tersebut dan tidak akan mengulangi pelanggaran yang sama dikemudian hari. Maka dari pada itu, Satuan Polisi Pamong Praja hendaknya lebih serius dan tidak pandang bulu dalam memberikan sanksi yang sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan agar pengelola tempat karaoke tidak lagi melakukan pelanggaran berulang-ulang kali.

D. Tinjauan siyasah Syar'iyah terhadap implementasi Perbup Madina No 6 Tahun Dalam Penertiban Tempat Hiburan

Penertiban terhadap tempat hiburan ditujukan agar tidak ada tindak penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh tempat hiburan di Kota Panyabungan khususnya tempat hiburan karaoke. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten. Madina sebagai Penegak Peraturan Daerah harus bekerja dengan maksimal untuk terlaksananya Perbup No 6 Tahun 2015 dan perda Madina No. 4 tahun 2010.

Namun, kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kota Pekanbaru dinilai masih kurang maksimal. Dengan masih banyaknya ditemukan tempat hiburan karaoke yang melanggar peraturan dengan beroperasi lewat dari pukul 24.00 malam bahkan sampai 24 jam, tempat karaoke yang menyediakan pemandu wanita dengan pakaian yang serba minim, bahkan banyak yang masih di bawah umur, banyaknya tempat karaoke yang ditemukan menjual minuman keras dan ditemukannya karaoke yang dijadikan sebagai tempat pelanggaran asusila dan kegiatan perzinahan. Hal ini tentu memberikan efek negatif bagi masyarakat Kota Panyabungan. Terutama untuk anak-anak di bawah umur yang sering datang ke tempat hiburan karaoke.

Dalam menganalisa permasalahan ini, banyak teori yang berikatan dengannya salah satu adalah teori kebijakan public dan kinerja aparat. Indikator berhasilnya sebuah kebijakan dan kinerja adalah tujuan. Jika tujuan tercapai maka kebijakan dan kinerja tersebut dapat dinyatakan berhasil.

Berdasarkan tujuannya, Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Mandailing Natal adalah Terwujudnya Satuan Polisi Pamong Praja Kota Mandailing Natal Yang Profesional Terdepan Dalam Penegakkan Perda. Salah satu Peraturan yang ditemukan banyak pelanggaran saat ini adalah Perbup No 6 Tahun 2015 dan Perda No 4 Tahun 2010 khususnya yang berkaitan dengan tempat hiburan.

Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Mandailing Natal memiliki peranan penting dalam penertiban hiburan umum salah satunya adalah tempat

hiburan karaoke. Kinerja Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Mandailing Natal dapat diukur dengan melihat apakah tujuan tersebut telah tercapai.

“Tugas kami dalam penegakkan Perbup Nomor 6 Tahun 2015 tentang Hiburan Umum ini memang bisa dinilai belum maksimal. Kami sudah berupaya sebaik mungkin, tetapi masih banyak tempat karaoke yang membandel. Permasalahan lainnya adalah tugas kami tidak hanya untuk penegakkan Perda hiburan umum saja. Jadi untuk melakukan penertiban tempat hiburan salah satunya adalah tempat hiburan karaoke, Kami menunggu perintah dari pimpinan. Jika kita membentuk tim khusus untuk menertibkan karaoke, tentunya penegakkan Perda lainnya tidak akan berjalan. Karena jika melihat jumlah personil Satpol-PP saat ini tidak memungkinkan untuk membuat tim khusus.”⁹⁷

Dari pernyataan diatas dapat diketahui jika menurut Kabupatenid Perundang-undangan Satpol-PP Madina penertiban tempat hiburan karaoke sudah dilakukan sebaik mungkin, namun masih banyak tempat karaoke yang membandel. Hal tersebut terjadi karena tidak ketegasan sikap yang diambil oleh pihak Satpol-PP. Jika memang ditemukan karaoke yang selalu melakukan pelanggaran berulang-ulang. Sebaiknya karaoke-karaoke tersebut ditertibkan dengan cara penyegelan ataupun penutupan agar menimbulkan efek jera bahkan jika perlu dikenakan sanksi pidana dan denda sebagaimana ditetapkan dalam Perbup No 6 Tahun 2015.

Dalam kajian fiqh siyasah dikenal istilah *siyasah syar’iyah* yang merupakan pengaturan kebijakan politik untuk kepentingan ummat manusia pada umumnya dan Negara pada khususnya, berupa penetapan hukum, peraturan, dan kebijakan oleh pemegang kekuasaan yang sejalan dengan ajaran Islam guna mewujudkan kemaslahatan bagi manusia dan menghindarkannya dari berbagai

⁹⁷ Wawancara dengan Kabupatenid Perundang-Undangan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten. Mandailing Natal, 17 Desember 2019.

kemudharatan yang mungkin timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Yang secara substansi dapat disimpulkan bahwa segala aturan dan kebijakan politik haruslah bertujuan kemaslahatan.

وَالسِّيَاسَةُ الْقِيَامُ عَلَى شَيْءٍ بِمَا يُصْلِحُهُ

Artinya: *Siyasah/ politik adalah melakukan sesuatu dengan tujuan pencapaian kemaslahatan*⁹⁸

Senada dengan pernyataan di atas, *kaidah fiqhiyah fil al-siyasah* juga menetapkan bahwa segala kebijakan dan program pemimpin harus membawa kemaslahatan kepada rakyat. Kaidah tersebut adalah:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّاعِيَّةِ مَنُوطٌ بِالْمَصْلَحَةِ⁹⁹

Artinya: *kebijakan /tindakan pemimpin terhadap rakyatnya harus membawa kepada kemaslahatan.*

Kaidah ini menegaskan bahwa seorang pemimpin harus berorientasi kepada kemaslahatan rakyat, bukan mengikuti keinginan hawa nafsunya dan keinginan keluarga atau kelompoknya. Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut yaitu setiap kebijakan yang maslahat dan manfaat bagi rakyat, maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai atau dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan mafsadah dan memudaratkan rakyat itulah yang harus disingkirkan dan dijaui.

Dalam upaya-upaya pemeliharaan ketertiban umum misalnya, menertibkan segala sesuatu yang dapat mengganggu kestabilan masyarakat seperti

⁹⁸ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Kencana, 2014), h. 3

⁹⁹ Ahmad Djazuli, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah Praktis* (Jakarta: Kencana, 2008), h. 147

tempat-tempat hiburan, sosiopatik (penyakit masyarakat), menjaga lingkungan dan lain sebagainya merupakan hal yang perlu di atur.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa inti dari *siyasah syar'iyah* merupakan ketentuan kebijaksanaan pengurusan masalah kenegaraan yang berdasarkan syariat. Hal ini senada dengan ungkapan Abdul Wahab Khallaf merumuskan *siyasah syar'iyah* merupakan pengelolaan masalah-masalah umum bagi pemerintahan Islam yang menjamin terciptanya kemaslahatan dan terhindarnya kemudharatan dari masyarakat Islam, dengan tidak bertentangan dengan keputusan syariat Islam dan prinsip-prinsipnya yang umum.¹⁰⁰

Jika diringkas, maka suatu kebijaksanaan politik dalam sebuah negara dapat menjadi *siyasah syar'iyah* bila sesuai dengan prinsip-prinsip syariat Islam dan menghargai hak-hak manusia yang paling asasi.¹⁰¹ Dengan demikian, kaitannya dengan penertiban tempat hiburan, pemerintah melalui satpol PP sebagai perpanjangan tangannya harus melakukan pengaturan hukum, kebijakan politik serta strategi pemeliharaan ketertiban umum yang sesuai dengan prinsip Islam.

Dengan demikian berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa penetapan Perbup No 6 tahun 2015 dalam hal penertiban tempat hiburan sudah sesuai dengan prinsip syariat Islam. Namun meskipun demikian seperti penulis uraikan pada sebelumnya bahwa dalam pelaksanaan tersebut masih banyak terdapat kekurangan, dengan kata lain peraturan tersebut belum dapat dilaksanakan dengan maksimal.

¹⁰⁰ Mujaer Ibnu Syarif, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Erlangga, 2008), h. 2-4.

¹⁰¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, h. 5-6

Secara politik, Peraturan Daerah (Perda) yang dikeluarkan oleh Pemerintah daerah (Pemda) merupakan upaya menjamin kepastian hukum, menciptakan, serta memelihara ketentraman dan ketertiban umum. Penegakan Perda merupakan wujud awal dari terciptanya keamanan dan ketertiban masyarakat. Hal ini sesuai dengan prinsip politik Islam sebagaimana dijelaskan oleh Imam al-Mawardi dalam kitabnya *Ahkam al-Sulthaniyah*:

الإمامة موضوع النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا¹⁰²

Artinya: *Pemimpin menempati posisi kenabian dalam urusan agama dan urusan kepentingan (siyasah) dunia.*

Pernyataan singkat al-Mawardi di atas mengisyaratkan bahwa pemimpin merupakan pengganti nabi yang wajib mengurus urusan agama dan urusan kepentingan keduniaan umat, dengan demikian pemimpin diharuskan melakukan upaya untuk menjamin keamanan sehingga masyarakat terhindar dari segala ancaman dan juga diharuskan melakukan upaya untuk mewujudkan ketertiban umum sehingga masyarakat merasa aman dan tentram.

Para ulama telah merumuskan kaidah dalam politik bahwa segala kebijakan dan tindakan pemimpin harus memberi kemaslahatan kepada rakyat.

Hal tersebut sesuai dengan kaidah:

تَصَرَّفُ الْإِمَامُ عَلَى الرَّعِيَةِ مُنَوِّطٌ بِالصَّلَاحِ

Artinya: *Kebijakan seorang pemimpin terhadap rakyatnya bergantung kepada kemaslahatan*”

¹⁰² Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah* (Jeddah, Dar al-Fikr, t.th), h. 2

Ahmad Djazuli menjelaskan Kaidah ini memberikan pengertian, bahwa setiap tindakan atau suatu kebijaksanaan para pemimpin yang menyangkut dan mengenai hak-hak rakyat dikaitkan dengan kemaslahatan rakyat banyak dan ditujukan untuk mendatangkan suatu kebaikan. Sebab pemimpin adalah pengemban amanah penderitaan rakyat (umat) dan untuk itulah ia ditunjuk sebagai pemimpin serta harus pula memperhatikan kemaslahatan rakyat.¹⁰³

Selain itu berdasarkan kaidah ini pula, seorang pemimpin dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan terhadap sesuatu yang berhubungan dengan rakyat, tidak boleh menyimpang dari prinsip-prinsip syari'at Islam.¹⁰⁴

Banyak contoh yang berhubungan dengan kaidah tersebut termasuk upaya menjaga ketertiban umum dan pntertiban tempat hiburan, jika keteriban umum dilanggar, maka akan berakibat kepada rakyat berupa efek negative/ *mafsadat*. Dengan demikian untuk menjamin keamanan masyarkat dan menghindarkan masyarakat dari kemafsadatan, pemimpin wajib memiliki kebijakan. Setiap kebijakan yang *mashlahah* dan bermanfaat bagi rakyat maka itulah yang harus direncanakan, dilaksanakan, diorganisasikan, dan dinilai/dievaluasi kemajuannya. Sebaliknya, kebijakan yang mendatangkan *mafsadah* dan memudaratkan terhadap rakyat, itulah yang harus disingkirkan dan dijauhi.¹⁰⁵

Maka berdasarkan uraian di atas, sudah seharusnya pemerintah Kabupatenpaten Mandailing Natal lebih serius melaksanakan tugasnya sesuai

¹⁰³ A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Islam (kaidah-kaidah hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang praktis)*, (Jakarta: Kencana, 2007),h.147

¹⁰⁴ *Ibid.*,

¹⁰⁵ *Ibid.*, 175

dengan PERBUP No 6 Tahun 2015 tentang penertiban Tempat Hiburan. Tugas tersebut tidak hanya dilaksanakan, tetapi juga dilakukan evaluasi dan kajian mendalam, sehingga penertiban tempat hiburan dapat dilakukan dengan baik dan efisien.

Salah satu upaya untuk menjamin keefektifan perbup tersebut adalah dengan memberlakukan sanksi yang tegas. Sesungguhnya dalam perbup tersebut diperdapat satu pasal mengenai sanksi pelanggaran berupa kurungan 7 bulan atau denda 5.000.000. namun hingga saat ini sanksi tersebut tidak pernah dilakukan.

Penindakan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh pengelola tempat hiburan yang paling tinggi yang pernah dilakukan oleh Satpol PP adalah penutupan tempat hiburan, namun beberapa waktu setelahnya tempat hiburan tersebut kembali buka, dengan demikian dapat dipahami bahwa penindakan yang diberikan oleh Satpol PP sampai sejauh ini tidak memberikan efek jera bagi para pengelola tempat hiburan.

Sebagaimana telah penulis uraian di atas bahwa hampir seluruh tempat hiburan yang ada melanggar ketentuan sebagaimana diatur di dalam perbup, mulai dari jam operasional, keadaan tempat seperti bilik/kamar yang tidak dipasang lampu yang terang, pintu tertutup dan dapat dikunci, pemandu wanita yang berpakaian serba minim, pengunjung yang tidak memiliki hubungan keluarga antara laki-laki dan perempuan, ketersediaan minuman keras dan lain sebagainya. Semuanya terdapat unsur pelanggaran. Meskipun satpol PP telah melakukan pengawasan dan razia namun tetap saja pelanggaran tersebut tidak dapat diperbaiki.

Dalam Islam kondisi mengenai tempat hiburan dan pelanggannya merupakan sebuah kemunkaran dan perbuatan tercela, maka untuk menindak kemunkaran tersebut Islam juga sudah menetapkan konsepnya, antara lain sabda rasul SAW yang diriwayatkan oleh Imam Muslim:

عن أبي سعيد الخدري قال: سمعت رسول الله صل الله عليه وسلم يقول من رأى منكم منكراً، فليغيره بيده، فإن لم يستطع فبلسانه، فإن لم يستطع فبقلبه، وذلك أضعف الإيمان

Artinya: *Abu Sa'id Al Khudri Radhiyallahu 'anhu : saya mendengar Rasulullah Shalallahu alaihi wasallam bersabda: Barangsiapa melihat kemunkaran, maka ubahlah dengan tangannya, jika tidak mampu maka ubahlah dengan lisannya, jika tidak mampu maka (tolaklah) dengan hatinya, dan hal tersebut adalah selemah-lemahnya iman"* (HR. Muslim).

Hadits ini mencakup tingkatan-tingkatan mengingkari atau memberantas kemunkaran. Dalam konsep politik, Hadits ini menunjukkan bahwasanya barang siapa yang mampu untuk merubahnya dengan tangan maka dia wajib menempuh cara itu, Hal ini tentunya dapat dilakukan oleh penguasa dan para petugas yang mewakilinya dalam suatu kepemimpinan yang bersifat umum. Atau bisa juga hal itu dikerjakan oleh seorang kepala rumah tangga pada keluarganya sendiri dalam kepemimpinan yang bersifat lebih khusus.

Yang dimaksud dengan 'melihat kemunkaran' di sini bisa dimaknai 'melihat dengan mata dan yang serupa dengannya' atau melihat dalam artian mengetahui informasinya. Apabila seseorang bukan tergolong orang yang berhak merubah dengan tangan maka kewajiban untuk melarang yang mungkar itu beralih dengan menggunakan lisan yang memang mampu dilakukannya. Dan

kalau pun untuk itu pun dia tidak sanggup maka dia tetap berkewajiban untuk merubahnya dengan hati, itulah selemah-lemah iman.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa konsep pemberantasan/penindakan pelanggaran dalam islam harus dilakukan sesuai dengan kondisinya, tergantung siap yang melakukannya, dalam kaitannya dengan satpol PP dalam penertiban tempat hiburan, maka dapat diketahui dengan jelas bahwa Satpol PP merupakan pihak yang memiliki kemampuan untuk mencegahnya dengan tegas, sebab Satpol PP merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah dalam upaya menjamin ketertiban di masyarakat Mandailing Natal.

Selain dengan melakukan penertiban dengan cara memberlakukan sanksi yang tegas, konsep penertiban tempat hiburan juga dapat dilakukan dengan cara bekerjasama dan memberdayakan masyarakat.

Dalam kajian politik Islam, sebagaimana dijelaskan oleh Imam al-Mawardi dikenal istilah kontrak sosial antara pemimpin dan rakyat. Kontrak sosial tersebut merupakan penyeimbang dari beban tanggung jawab dan kewajiban yang harus dipikul oleh pemimpin, maka Islam memberikan arahan yang sangat proporsional, ada hak yang juga harus diterima oleh pemimpin, yang merupakan kewajiban ummat yang dipimpinnya. Hal ini tentunya sangat wajar dan manusiawi, jika pemimpin menginginkan orang yang dipimpinnya memiliki loyalitas yang tinggi terhadap dirinya. Posisi yang diterimanya mempunyai konsekuensi bahwa ia mempunyai hak untuk didengar, dipatuhi oleh yang dipimpinnya.

Imam al-Mawardi menjelaskan bahwa pemimpin mempunyai hak untuk ditaati oleh rakyat serta didukung apa yang menjadi kebijakannya.

وَإِذَا قَامَ الْإِمَامُ بِمَا ذَكَرْنَاهُ مِنْ حُقُوقِ الْأُمَّةِ، فَقَدْ أَدَّى حَقَّ اللَّهِ تَعَالَى فِيمَا لَهُمْ وَعَلَيْهِمْ، وَوَجَبَ لَهُ عَلَيْهِمْ حَقَّان: الطَّاعَةُ وَالنُّصْرَةُ مَا لَمْ يَتَغَيَّرْ حَالُهُ.¹⁰⁶

Artinya: *apabila pemimpin telah melakukan kewajibannya sebagai pemimpin terhadap rakyat dan kewajibannya terhadap Allah, maka pemimpin berhak mendapat dua perkara dari rakyatnya yaitu wajib untuk rakyat mentaati dan mendukung kebijakannya selama pemimpin itu tidak berubah.*

Pernyataan imam al-Mawardi di atas dengan jelas mengisyaratkan bahwa rakyat wajib mematuhi pemimpin dan mendukung kebijakan pemimpin. Selanjutnya ada hal yang menarik dari gagasan ketatanegaraan Mawardi adalah hubungan antara pemimpin dan rakyat merupakan hubungan antara dua pihak peserta kontrak sosial atau perjanjian atas dasar sukarela, satu kontrak atau persetujuan yang melahirkan kewajiban dan hak bagi kedua belah pihak atas dasar timbal balik. Oleh karenanya maka imam/pemimpin, selain berhak untuk ditaati oleh rakyat dan untuk menuntut loyalitas penuh dari mereka, ia sebaliknya mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi terhadap rakyatnya, seperti memberikan perlindungan kepada mereka dan mengelola kepentingan mereka dengan baik dan penuh rasa tanggung jawab serta menjauhkan rakyat dari segala bahaya dan ancaman salah satunya adalah permasalahan narkoba.

Menurut al-Mawardi apabila pemimpin telah melaksanakan kewajiban-kewajiban kepada umat, berarti ia telah menunaikan hak Allah berkenaan dengan hak dan tanggung jawab mengurus ummat, maka saat itu otomatis pemimpin mempunyai dua macam hak terhadap ummat, yaitu hak untuk ditaati dan hak

¹⁰⁶ Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah* (Beirut: dar al-Fikr, 1999), h. 82.

dibela selama imam tidak menyimpang dari garis yang telah ditetapkan. Sumber kekuasaan pemimpin adalah berdasarkan perjanjian antara pemimpin dengan rakyatnya (kontrak sosial). Dari perjanjian itu lahirlah hak dan kewajiban secara timbal balik antara kedua belah pihak.

Sesuai dengan pernyataan al-Mawardi di atas terlihat bahwa dalam Islam tidak menganggap kekuasaan kepala negara sebagai sesuatu yang suci, namun juga menekankan kepatuhan terhadap pemimpin yang telah dipilih.¹⁰⁷

Lebih lanjut al-Mawardi menjelaskan:

فَفَرَضَ عَلَيْنَا طَاعَةَ أُولِي الْأَمْرِ فِينَا، وَهُمْ الْأَيُّمَةُ الْمُتَأَمَّرُونَ عَلَيْنَا. وَرَوَى هِشَامُ بْنُ عُرْوَةَ عَنْ أَبِي صَالِحٍ عَنْ أَبِي هُرَيْرَةَ أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ قَالَ: {سَيَلِيكُمُ بَعْدِي وُلَاةٌ، فَيَلِيكُمُ الْبِرُّ بِيَرِّهِ، وَيَلِيكُمُ الْفَاجِرُ بِفُجُورِهِ، فَاسْمَعُوا لَهُمْ وَأَطِيعُوا فِي كُلِّ مَا وَافَقَ الْحَقَّ، فَإِنْ أَحْسَنُوا فَلَكُمْ وَلَهُمْ، وَإِنْ أَسَاءُوا فَلَكُمْ وَعَلَيْهِمْ¹⁰⁸

Artinya: *Wajib bagi kita(rakyat) menmatuhi pemimpin, sebab meraka (pemimpin) telah mengatur urusan rakyat. Hisyam Ibnu Urwah meriwayatkan dari Abu Shalih dari Abu Hurairah: Akan ada kelak pemimpin-pemimpin kamu sesudahku. Di antara mereka ada yang baik dan memimpinmu dengan kebaikan. Tapi ada juga yang jahat dan memimpinmu dengan kejahatannya. Dengarkanlah dan patuhilah mereka sesuai dengan kebenaran. Jika mereka berbuat baik, maka kebbaikannya untuk kamu dan untuk mereka. Tetapi kalau mereka berbuat jahat, maka (akibat baiknya) untuk kamu dan kejahatannya kembali kepada mereka.*

Berdasarkan uraian di atas dapat diketahui bahwa startegi untuk mencapai sebuah tujuan adalah dengan persatuan, tolong menolong dan kerjasama antara pemimpin dan rakyat. Demikian

¹⁰⁷*Ibid*, h. 7

¹⁰⁸*Ibid*, h. 7

jugalah dengan permasalahan penertiban tempat hiburan, Satpol PP merupakan perpanjangan tangan pemimpin untuk mengurus permasalahan ketertiban, maka untuk seluruh masyarakat memiliki kewajiban untuk taat dan mendukung seluruh kinerja Satpol PP dalam menjalankan tugasnya untuk memelihara ketertiban, demi terciptanya kehidupan bermasyarakat yang baik, yang terhindar dari berbagai ancaman.

Satpol PP telah melaksanakan tugasnya dalam memelihara dan menjaga ketertiban umum melalui penertiban tempat-tempat hiburan, namun dalam implementasinya masih belum optimal sehingga masih banyak terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh pengelola tempat hiburan.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Setelah penulis menguraikan pembahasan Skripsi ini, selanjutnya penulis menetapkan kesimpulan sebagai berikut:

1. Penertiban tempat hiburan di Kota Panyabungan berdasarkan perbup No 6 tahun 2015 dilakukan oleh Satpol PP dan Instansi terkait dengan berpedoman pada asas desentralisasi, tugas pembantu dan otonomi daerah. Penertiban tempat Hiburan di kota Panyabungan juga meliputi beberapa aspek, mulai dari jam operasional, kondisi tempat, keadaan pemandu wanita, larangan menyediakan minuman keras, hingga pada pengunjung.
2. Perbup No 6 tahun 2015 dalam penertiban tempat hiburan sudah sesuai dengan Konsep siyasah syar'iyah, namun dalam implementasinya belum optimal khususnya dalam strategi dan kebijakan pelaksanaannya.
3. Terdapat beberapa Faktor penghambat/kendala dalam implemntasi perbup No 6 tahun 2015 dalam penertiban tempat hiburan, yaitu jumlah personil yang kurang memadai jika dibandingkan dengan banyaknya tugas yang dipikul oleh satuan Polisi pamog paraja, kurangnya pengawasan, kurangnya pembinaan dan tidak adanya jadwal dan program yang tersusun.

B. Saran

1. Kepada pemerintah Kabupatenupaten mandailing natal, diharapkan memperbaiki tata hubungan kerja dalam hal penertiban ketertiban, mengingat jumlah personil Satpol yang sangat terbatas dan tidak berbanding dengan tugas-tugas yang mereka pikul. Pemerintah juga diharapkan menambah sarana prasarana Satpol PP yng dpat menunjang tugas-tugas mereka.
2. Kepada satuan polisi pamong praja sebagai ujung tombak dalam pemeliharaan ketertiban diharapkan menyusun agenda/program yang sistematis dalam upaya penertiban tempat hiburan, melakukan kajian dan evaluasi terhadap program yang terlaksana, kemudian diharapkan memberikan sanksi yang tegas terhadap pelaku pelanggar ketentuan ketertiban umum.
3. Kepada masyarakat diharapkan meningkatkan kesadaran, partisipasi dan dukungan kepada pemerintah untuk bersama-sama menjaga ketertiban umum di Kota panyabungan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbas Pulungan, *Perkembangan Islam di Mandailing*, Jakarta: Rajawali, 2007.
- Abdul manan, *reformasi hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Agustino, Leo, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik (Edisi Revisi)*.(Bandung: Alfabeta. 2016.
- Ahmad Azhar Basyir, *Asas-Asas Hukum Mu'amalat*, edisi revisi, Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum UII. 2003.
- Ahmad Djazuli, *Kaidah-kaidah Fikih*. Bandung: Diponegoro, 2015.
- _____, *Kaidah-Kaidah Fikih Islam (kaidah-kaidah hukum Islam dalam menyelesaikan masalah-masalah yang praktis)*, Jakarta: Kencana, 2017.
- Ali Mutakin, *Teori Maqashid al-Syariah dan hubungannya dengan metode Istinbath Huku*”, *Kanun Jurnal Hukum*, Volume 19, nomor 3, Agustus 2017.
- Al-Mawardi, *al-Ahkam al-Sulthaniyah* (Jeddah, Dar al-Fikr, t.th.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta PT. Raja Grafindo Persada, 2004.
- Asafri Jaya Bakri, *Konsep Maqāṣid Syari'ah Menurut Al-Syatibi: Arti dan Dasar Maqāṣid al-Syari'ah*, Cet Ke IV, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2007.
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Mandailing Natal, *Kecamatan Panyabungan dalam Angka 2019*.
- Badan statistik Kabupaten Mandailing Natal, *Profil Mandailing Natal*, Panyabungan: Badan statistik kabupaten Mandailing Natal 2017.
- Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Bandung: LPPM Universitas Bandung, 2005.
- Basyral Hamidi harahap, *Greget Tuanku Rao* (Jakarta: komunitas Bambu, 2007.
- _____, *Panyabungan Ibu Kota Mandailing Natal*.
<https://www.mandailingonline.com/panyabungan-ibu-kota-kabupaten -3-habis/>. Diakses Januari 2020.

, Panyabungan Pusat Kebudayaan, <http://madina.go.id/sejarah-dan-budaya-mandailing-natal/>. Diakses Januari 2020.

BPS Kabupaten Mandailing Natal <https://mandailing.natakab.bps.go.id/publikasi.html>. diakses pada Januari 2020.

Departemen Agama RI, *al-Qur'an dan terjemahannya*, Bnadung: Diponegoro, 2017.

Djalaludin, Rahmat, *Penelitian Kualitatif*, Jakarta: Raja Grapindo, 2003.

H. A. W Widjaja, *Otonomi Daerah*, Jakarta: Logos, 2004.

H.P. Panggabean, *Pembinaan NilaiAdat Budaya Batak Dalihan Natolu*, (Jakarta: Dian Utama, 2007.

Hesel Nogi Tangkilisan, *Implementasi Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI, 2003.

Parlokotan lubis, <http://tapanulinadeges.blogspot.com/2013/03/sejarah-panyabungan.html>. Diakses pada januari 2020.

Ismail Nawawi, *Fikih Muamalah Klasik dan Kontemporer: Hukum Perjanjian, Ekonomi, Bisnis, dan Sosial*, Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2012.

Ismail. Dalimunte, *wawancara Kepala Bidang Ketertiban Umum Satpol PP Kota Kab. Madina*, 2019

Joko P. Subagyo, *Metode Penelitian Dalam Teori Dan Praktek*, Jakarta: Rineka Cipta, 2001.

Juliandri, *Ketertiban Umum menurut Hukum*. <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt4e3e380e0157a/apa-definisi-ketertiban-umum-di> akses pada tanggal 9 Desember 2019.

Khairil Iman Pengunjung Kafe dan karaoke Tio, wawancara pribadi, Panyabungan 2019.

Koentjoningrat, *Metode-metode Penelitian masyarakat*, Jakarta : PT. Gramedia, 2007.

Lalu Husni, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2016.

Lili Rasjidi, dan Ira Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung. Citra Aditya Bakti, 2001.

- Lis Mulyadi Nasution, Kepala Satuan Polisi Pamong Praja Kab. Mandailing Natal. Wawancara pribadi. Dalam Lidang 2019.
- Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Kencana, 2014.
- Muhammad Nashiruddin al-Albani. Kitab *al-Jami' ash-Shaghir*, Hadis No. 9899 Beirut: Dar al-Fikri, 2000.
- Mujar Ibnu Syarif, *Fiqh Siyasah*, Jakarta: Erlangga, 2008.
- Parson, *The Structure of Social Action* (Oxford University, t.th.
- Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alenia ke empat.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja
- Perbup Madina No 6 tahun 2015 Tentang *ketentuan pokok Pelaksanaan Pemeliharaan Ketenteraman Dan Ketertiban Umum Di Wilayah Kabupaten Mandailing Natal*
- Perda Mandailing Natal Nomor 7 tahun 2003 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit masyarakat
- R.S Damardjati, *Istilah-Istilah parawisata* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005.
- Riska Dwi Angraini, *Pengaruh Aktivitas Tempat Hiburan Malam Terhadap Perubahan Perilaku Sosial Masyarakat*. E-Jurnal univeritas Atmajaya. Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/248709-pengaruh-aktivitas-tempat-hiburan-malam-ccb55b3a.pdf>. diakses pada 23 Januari 2020.
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005.
- Sadu Wasistiono, 2001. *Kapita Selekta Pemerintahan Daerah*, (Bandung, Alqa Print, 2001
- Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, Jakarta: Kompas Gramedia, 2006.
- Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, (Jakarta: Yayasan Penerbit Universitas Indonesia, 2002.
- Solichin A. Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*.(Jakarta: Bumi Aksara. 2005.

- Sumardi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Raja Grafindo, 2005.
- Sumut News. Satpol PP menutup hotel rafiq.
<https://sumut.antaranews.com/berita/178574/pemkab-madina-tutup-hotel-rafiq>.
- Syukri al-Bani Nasution, *Pelaksanaan Hukum Perkawinan Pada Masyarakat Muslim Mandailing*, Disertasi UIN Sumatera Utara tahun 2015.
- Taufik, pernah mengunjungi kafe longat wawancara Pribadi. Panyabungan 2019.
- Tim ICCE UIN Jakarta, 2005, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, (Prenada Media, Jakarta, 2008).
- Tim Penyusun, *Kamus Besar ahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2003).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan
- Vallerin J.K, *Metode Penelitian Kualitatif* , Jakarta: UI Press, 2009.
- Victor Imanuel W. Nalle, *Studi Sosio-legal Terhadap Ketertiban dan Ketentraman di kabupaten Sidoarjo*”, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, vol 3, Agustus 2016.
- Wawancara dengan Kabid Perundang-Undangan Satuan Polisi Pamong Praja Kab. Mandailing Natal, 2019.*
- Winarno Surahmad, *Dasar dan Teknik Research*, Bandung, CV. Tarsito, 2002.
- Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial*, Cet.2, Bandung: Mizan, 2004.
- Yu Un Oppusunggu, *Pertemuan Ilmu Hukum dan Sosiologi dalam Penerapan Lembaga Ketertiban Umum*, *Jurnal “Law, Society & Development”*, Vol. II, No. 3, Agustus – November, 2018.

RIWAYAT HIDUP

Penulis dilahirkan di Roburan Lombang, Panyabungan Selatan Kabupaten Mandailing Natal pada tanggal 10 Juni 1995 putra dari pasangan suami-istri Zulkifli Nasution dan Nurhabibah. Penulis merupakan anak ke 2 dari 6 bersaudara.

Penulis menyelesaikan pendidikan tingkat SD, di SD Negeri Roburan Lombang (2008) kemudian melanjutkan ke tingkat SMP di SMP 1 Panyabungan Selatan dari (2009-2011) dan tingkat SMA di MAN 1 Panyabungan (2013-2015). Penulis melanjutkan Pendidikan ke Jenjang Perguruan Tinggi di Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara jurusan Siyasah (Politik Islam) dan insyaallah selesai Agustus 2020.

Penulis juga aktif diberbagai kegiatan intra Kampus seperti Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Selain di intra kampus penulis juga aktif diberbagai kegiatan ekstra Kampus seperti Kabid Kebudayaan di Dewan Pimpinan Cabang Ikatan Mahasiswa Mandailing Natal (DPC IMA MADINA UIN-SU) tahun 2018-2019, Ketua Ikatan Alumni Man Panyabungan di UNIMED dan UIN SU 2017-2019, Pengurus Sanggar Sinuan Tunas di Ikatan Marga Nasution Sumatra Utara (IKANAS SUMUT) 2019-2020.



PEMERINTAH KABUPATEN MANDAILING NATAL
SATUAN POLISI PAMONG PRAJA

Jl. Willem Iskandar No. 11 Komplek Perkantoran Pemda Lama Kel. Dalam Lidang
Telp. (0636) 326173, 326113 Kode Pos 22978 Panyabungan, Sumatera Utara

Panyabungan, 14 Januari 2020

Nomor : 331.1 / /Sat.Pol-PP/2020

Sifat : Biasa

Lampiran : -

Perihal : **Izin Riset**

Kepada Yth. :

DEKAN FAKULTAS SYARIAH UIN-SU
MEDAN

di-

Medan

Menindak lanjuti Surat Dekan Fakultas Syariah UIN-SU Medan Nomor :
B/SH/PP.009/12/2019 tanggal : 23 Desember 2019 dengan perihal Izin Riset.

Berkenaan dengan hal tersebut diatas maka bersama ini kami beritahukan bahwa :
Saudara Imam Bahori Nim, 23153055/ telah melaksanakan riset di Kantor Satuan polisi
Pamong Praja Kaabupaten Mandailing Natal, dan sekaligus sudah diberikan Informasi
yang menyangkat tentang hal yang telah ditentukan.

Demikian disampaikan atas kerja sama yang baik kami ucapkan terima kasih.

KED. SATUAN POLISI PAMONG PRAJA
KABUPATEN MANDAILING NATAL



Drs. **ISMET YADI NASUTION, MM**
PEMBINA UTAMA MUDA
NIP. 19671126 198903 1 002

Tembusan disampaikan kepada Yth :

1. Bupati Mandailing Natal (sebagai laporan)
2. Peninggal

DAFTAR QUISTIONER

1. Bagaimana perkembangan tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel) di kota panyabungan dan sekitarnya?
2. Apa dampak sosial keberadaan tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel) terhadap kondisi nsosial masyarakat?
3. Apakah pernah ada masyarakat yang melapor/ menyampaikan keluhan terhadap keberadaan tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
4. Apakah tempat hiburan tersebut berkaitan dengan penyebaran penyakit masyarakat?
5. apakah pernah dilakukan penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel) yang ada dikota Panyabungan dan sekitarnya?
6. Bagaimana prosedur penertiban dan apa saja dasar hukum penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel) tersebut?
7. Apakah ada kendala yang dihadapi dalam penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
8. Apa faktor pendukung dalam melakukan penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
9. Dengan pihak apa saja kerja sama yang dijalin dalam penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
10. Bagaimana pandangan bapak/ibu mengenai aturan tentang penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
11. Untuk ke depan apakah aturan tersebut masih relevan atau perlu dirvisi? Jika perlu apa saran bapak terhadap perbaikan aturan tersebut?
12. Bagaimana respon masyarakat sekitar terkait penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
13. Bagaimana dampak sosial yang ditimbulkan dari penertiban tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel)?
14. Bagaimana respon pengusaha/ pemilik tempat hiburan (karaoke, cafe-cafe dan hotel) ketika dilakukan penertiban?
15. Apa saran bapak terhadap masyarakat dalam menjaga ketertiban umum di kota panyabungan dan sekitarnya?



Wawancara bersama Kasatpol PP Mandailing Natal



Apel siang Satpol PP Mandailing Natal